A PENSION PRIMER

A Report by the
National Council of Welfare
on the Retirement Income System

April 1984

Government of Canada
Gouvernement du Canada

National Council of Welfare
Conseil national du Bien-être social

Copies of this publication may be obtained from:
National Council of Welfare
Brooke Claxton Building
Ottawa K1A 0K9

Également disponible en français sous le titre:
Guide des pensions

© Minister of Supply and Services Canada 1984
Cat. No. H68-12/1984E
ISBN 0-662-138189-4

FOREWORD

Pension reform is a complicated subject, even for the specialist. Canada's retirement income system is comprised of three major levels and, within each level, several elements - a foundation of federal and provincial income security programs; a second tier of public pension plans (the Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan); and a third layer of private pension plans of varying design , Registered Retirement Savings Plans, and special tax provisions that encourage saving for retirement and lower taxes for the elderly. Most people have only a vague idea of how this complex system operates, let alone understand what is wrong with it and what can be done to set it right. Yet the outcome of the pension reform process will touch every Canadian who pays taxes, contributes to pension or savings plans, and reaches the age of retirement.

The National Council of Welfare has prepared a series of studies on the aged and the retirement income system. The reports are intended to provide the basic facts which the ordinary Canadian needs to understand and participate in the pension debate.

Financing the Canada Pension Plan explains how the Canada Pension Plan is financed and the use of surplus funds to provide loans to the provinces. It examines future demands on the CPP and proposes a move to pay-go funding and a gradual increase in contribution rates. Sixty-Five and Older looks at the past and future growth of Canada's aged population and charts trends in poverty and income statistics; the report also discusses shelter costs, subsidies and services, and the impact of income security programs for the aged.

The report that follows, A Pension Primer, is a layman's guide to Canada's retirement income system. It explains how that complex system operates and reveals its strengths and weaknesses. A companion report, Pension Reform, reviews the three major routes to pension reform; discusses the package of pension proposals contained in the February 1984 federal Budget; and offers the National Council of Welfare's recommendations for long-term reform of the retirement income system.

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
THE FIRST LEVEL: INCOME SECURITY PROGRAMS	3
Old Age Security (OAS)	3
Guaranteed Income Supplement (GIS)	5
Spouse's Allowance	10
Provincial Income Supplements	12
Provincial Tax Breaks and Shelter Assistance	14
An Assessment	15
THE SECOND LEVEL: THE CANADA AND QUEBEC PENSION PLANS	22
THE THIRD LEVEL: A) PRIVATE PENSION PLANS	42
Limited Coverage	43
Vesting and Portability: The Pension Consequences of Changing Jobs	47
Inflation and Indexation	50
Survivor's Benefits	55
Divorce	56
THE THIRD LEVEL: B) RETIREMENT SAVINGS PLANS AND TAX ADVANTAGES	58
Tax Deductions for RPP and RRSP Contributions	58
Tax Deduction for C/QPP Contributions	65
Tax Deductions for Pension Income and Interest Income	67
Age Exemption	68

	Page
CONCLUSION	71
APPENDICES	
A. Provincial Tax Benefits for the Aged	73
B. Other Provincial Financial Assistance for the Aged	78
C. Difference Between Federal/Provincial Income Security Benefits for Aged Singles and the Poverty Line, 1984	82
D. Difference Between Federal/Provincial Income Security Benefits for Aged Couples and the Poverty Line, 1984	83
E. RPP Contributors, by Income Level, 1981	84
FOOTNOTES	85
PENSION TERMINOLOGY	87

INTRODUCTION

A retirement income system should perform two essential tasks. The first is to ensure that all elderly persons are assured a minimum income which will enable them to live decently and in dignity, no matter what their circumstances in their working years. The second is to maintain a reasonable relationship between an individual's income before and after retirement so that old age does not bring a drastic reduction in his or her standard of living. For convenience we refer to these as the **anti-poverty** and **income-replacement** goals of a pension system.

Canada has a three-level retirement income system. The foundation is provided by federal income security programs - the Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance - and various income supplements for the elderly offered by six of the ten provinces and by the territories. The Canada and Quebec Pension Plans constitute the second tier. The third level is composed of private pension plans and retirement savings schemes encouraged by special provisions in the income tax system.

Each level is intended to play its part in meeting the retirement income system's twin objectives. The primary function of the first level's income security programs is to guarantee a minimally acceptable floor of income so that no aged Canadian need live in poverty. These government programs also contribute to the income-replacement goal for elderly persons who had low or moderate incomes during their working life.

The federal and provincial governments together established the second level of the retirement income system - the Canada and Quebec Pension Plans - to ensure that all working Canadians set aside part of their earnings towards their retirement. However these public pension plans are deliberately limited in order to leave room for individual initiative through the third tier of private pension and retirement savings plans. Together the second and third levels are intended to meet the income-replacement needs of the majority of Canadians.

In **theory** Canada's retirement income system as outlined makes sense. For the majority of retired persons who lived on middle or affluent incomes during their working years, accomplishing the income-replacement objective through effective pension and savings plans automatically would fulfill the anti-poverty objective. For the minority with inadequate income during their pre-retirement years, replacing only a portion of those incomes simply would guarantee even worse poverty during retirement. Therefore a 'safety net' of income security programs is required to assure low-income citizens a secure and adequate income in their old age.

Unfortunately Canada's retirement income system in **reality** falls far short of this ideal. One pensioner in four lives below the poverty line. Many middle-income Canadians experience a sharp drop in their living standard when they retire and see their income shrink further as they grow older.

Less than half the work force enjoys access to all three levels of the retirement income system. Virtually all families and individuals who subsist on low or modest incomes during their working years have little or no source of retirement income other than income security programs and public pension plans. Many Canadians who earn average incomes during their working years also find themselves reliant upon public programs for the large part of their income in retirement because of the failure of the private part of the pension system.

The following pages provide a basic guide to Canada's retirement income system. The report describes how the pension system operates and documents its major strengths and weaknesses.

THE FIRST LEVEL: INCOME SECURITY PROGRAMS

The foundation of Canada's retirement income system is addressed to the anti-poverty objective. It consists of three federal programs to which are added various provincial supplements.

Old Age Security (OAS)

The basic income security provision for elderly Canadians is the federal Old Age Security program. The 'old age pension', as it is popularly known, provides monthly benefits to virtually all men and women aged 65 and over.

Old Age Security payments are fully indexed to the cost of living. Benefits are raised every January, April, July and October according to the increase in the Consumer Price Index.[1] For the second quarter of 1984, OAS benefits are $266.28 a month.

Old Age Security is the largest and most costly federal program for the aged. Close to two-and-a-half million Canadians receive monthly OAS cheques, and the program will pay out an estimated $8.3 billion in benefits during the 1984-1985 fiscal year. Old Age Security is financed out of federal general revenues, most of which come from income taxes.

Old Age Security benefits are taxable, so a portion of the payments to pensioners is recovered by the federal treasury at income tax time. However most elderly Canadians have modest incomes and so pay little or no income tax. As a result, only about 6 percent of the Old Age Security program's costs are recouped through the income tax system.

The taxability of Old Age security payments also produces a progressive distribution of benefits. Lower-income pensioners keep the full

amount of their OAS cheque because they are too poor to pay taxes. Higher-income elderly persons pay income tax on their OAS payments and so end up with smalier net (i.e., after-tax) benefits. The higher the income, the smaller the net OAS pension.

In order to qualify for Old Age Security, an applicant must be 65 years or older, a Canadian citizen or legal resident on the day before approval of the application, and have lived a minimum of 10 years in Canada after age 18. (Pensioners who leave the country continue to receive their OAS benefits as long as they resided at least 20 years in total in Canada after age 18). Other factors - employment history, previous earnings, other sources of retirement income, whether the person is retired or still working - are irrelevant.

Length of residence also affects the amount of Old Age Security benefit paid. Those who reach age 65 are eligible for a full OAS pension if they lived in Canada for a total of at least 40 years after their eighteenth birthday. Most pensioners fall in this category.

Elderly persons who have not resided in Canada for at least 20 years after age 18 also will receive full OAS benefits if, as of July 1, 1977, they were 25 years or older and live continuously in the country for the ten years immediately before the date their application for OAS is approved. If absent during the ten-year period, such people will qualify for full OAS benefits if they resided in Canada for periods (after age 18) that total at least three times the period spent abroad and also lived in Canada for at least one year prior to approval of their application.

Persons who do not meet these residence requirements receive a partial OAS pension. They must 'earn' their OAS benefits at the rate of 1/40th of a full monthly pension for each complete year of residence in Canada after age 18, and no benefits will be paid if they lived less than 10 years in Canada. The only exception to the ten-year residence requirement is for elderly immigrants from countries that have signed an International Social Security Agreement with

Canada. (To date agreements have been negotiated with Portugal, Greece, Italy, France, Jamaica and the United States). If their total residence in both countries after age 18 meets the ten-year regulation, they will be eligible for a partial OAS amounting to 1/40th of the maximum pension for each year they lived in Canada.

While the partial pension feature does not affect many of today's aged, it will have a drastic impact in future on men and women who immigrate to Canada. A generation from now, there will be two classes of elderly Canadians. The aged who were born here or immigrated when they were young will get full Old Age Security benefits. However most naturalized Canadians will receive only a partial OAS pension, even though they spent years working, paying taxes and otherwise contributing to the economy and society. (Therefore the February 1984 Budget has proposed that low-income pensioners with partial OAS payments receive additional GIS benefits to assure them the same guaranteed retirement income as other elderly Canadians).

Guaranteed Income Supplement (GIS)

The second federal program for the aged is the Guaranteed Income Supplement. It was established in 1967 as an income-tested supplement to the universal Old Age Security benefit and is intended to help the elderly poor who have little or no income other than their Old Age Security pension. This fiscal year (1984-1985) the Guaranteed Income Supplement will pay out close to $2.8 billion worth of benefits.

Guaranteed Income Supplement benefits are not subject to tax. Like Old Age Security, GIS payments are indexed quarterly according to the increase in the cost of living. GIS and OAS benefits are combined into one monthly cheque.

Maximum GIS benefits - which go to persons whose only other income is from the Old Age Security program - are currently $267.33 a month for a single

pensioner and a married pensioner whose spouse does not receive OAS or a Spouse's Allowance, and $412.22 a month for a pensioner couple. Payments are reduced by $1 for every $2 in other monthly income (not counting OAS) averaged over the calendar year; in the case of a married couple, each spouse is deemed to have half of their combined income. Thus some GIS benefits are available to any pensioner whose other income is less than approximately $6,400 a year and to couples whose (combined) other annual income is less than $9,900.

Table 1 shows how the Guaranteed Income Supplement program operates. The rates are for the second quarter of 1984 (April through June) and the amount of other income (excluding OAS) and GIS are shown on a monthly basis.

Table 1

Monthly Guaranteed Income Supplement Benefits, April - June 1984

Single Pensioner		Pensioner Couple	
Average Monthly Other Income*	GIS	Average Monthly Other Income*	GIS
$ 0	$267.33	$ 0	$412.22
50	242.33	100	362.22
100	217.33	200	312.22
200	167.33	400	212.22
300	117.33	600	112.22
535 and over	0.00	825 and over	0.00

* excluding OAS

A single pensioner with no income other than OAS will receive $267.33 a month in GIS payments. If he or she has $100 in other income (e.g., from the C/QPP, a private pension plan, interest from investments, employment earnings), GIS benefits are reduced by $50 a month (i.e., 50 percent of $100). Once the amount of other income reaches $535 a month, a pensioner is no longer eligible for the Guaranteed Income Supplement. The amounts differ, but the pattern is

the same for pensioner couples: the more income they receive from sources other than OAS, the smaller their GIS benefit.

Over 1.2 million men and women - half the elderly population - receive the Guaranteed Income Supplement in addition to their Old Age Security benefit. One in four who get the GIS - 304,000 aged Canadians - are so poor they qualify for the full amount.

Single pensioners are heavily dependent on the Guaranteed Income Supplement; 65 percent receive the GIS, compared to only 43 percent of the elderly who are married. Table 2 shows that at last count 686,335 GIS recipients - 55.0 percent of the total - were paid at the single rate (i.e., they are single or married with a spouse who does not get OAS or the Spouse's Allowance). The proportion of pensioners receiving GIS at the single rate who qualify for the maximum benefit (31.6 percent) is double that of couples (15.5 percent). The majority (71.3 percent) of GIS benefits delivered at the maximum amount goes to pensioners who are paid the single rate.

Table 2

GIS Recipients, Maximum and Partial Rate, By Type of Marital Status Payment, January 1984

	Maximum Benefit	Partial Benefit	Total
Single Rate	216,768	469,567	686,335
Row %	31.6%	68.4%	100.0%
Column %	71.3	49.8	55.0
Married Rate	87,234	474,085	561,319
Row %	15.5	84.5	100.0
Column %	28.7	50.2	45.0
Total	304,002	943,652	1,247,654
Row %	24.4	75.6	100.0
Column %	100.0	100.0	100.0

Since women make up the large majority of the unattached aged and have lower incomes on average than men, it is not surprising that women benefit substantially from the Guaranteed Income Supplement. Fifty-six percent of women 65 and older receive the GIS, as opposed to 49 percent of elderly men. Table 3 shows that six in ten GIS recipients are women, and a larger proportion of women than men receive the maximum benefit.

Table 3

GIS Recipients, Maximum and Partial Rate, by Sex, June 1983

	As Percentage of GIS Recipients	Percentage at Maximum Rate	Percentage at Partial Rate
Women	61.0%	26.6%	73.4%
Men	39.0	21.8	78.2

The proportion of elderly Canadians who receive the Guaranteed Income Supplement varies considerably across the country. Eight in ten pensioners living in Newfoundland and the Northwest Territories qualify for the GIS in addition to their Old Age Security benefit. Over 60 percent of pensioners in the other Atlantic provinces and in Quebec benefit from the GIS. However in Ontario, Saskatchewan, Alberta, and British Columbia, less than half the aged get the GIS. Table 4 gives the number of persons in each province and territory in receipt of the Old Age Security, Spouse's Allowance and Guaranteed Income Supplement.

There is also wide variation among the provinces in the proportion of Guaranteed Income Supplement beneficiaries who receive the maximum payment. Table 5 shows that a much higher percentage of GIS recipients in the Yukon and Northwest Territories qualify for the full benefit. Quebec and Atlantic Canada also have an above-average percentage of pensioners who qualify for GIS benefits at the maximum rate because their income is so low.

Table 4

Number of Persons Receiving Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance, by Province, January 1984

	OAS	SA	GIS	GIS Percentage
Newfoundland	47,285	3,569	37,701	79.7%
Prince Edward Island	15,513	754	10,743	69.3
Nova Scotia	98,146	4,813	62,593	63.8
New Brunswick	75,176	4,038	49,021	65.2
Quebec	607,375	27,744	375,057	61.8
Ontario	905,662	24,768	373,557	41.3
Manitoba	127,112	4,325	63,704	50.1
Saskatchewan	121,984	3,888	59,267	48.6
Alberta	170,356	5,418	80,451	47.2
British Columbia	311,789	8,576	132,404	42.5
Yukon	752	20	380	50.5
Northwest Territories	1,335	74	1,075	80.5
CANADA	2,486,086	88,042	1,247,654	50.2

Table 5

Guaranteed Income Supplement Recipients, Maximum and Partial Rate, by Province, January 1984

	Maximum	Partial
Newfoundland	41.7%	58.3%
Prince Edward Island	27.2	72.8
Nova Scotia	27.7	72.3
New Brunswick	29.8	70.2
Quebec	29.6	70.4
Ontario	18.5	81.5
Manitoba	19.3	80.7
Saskatchewan	22.3	77.7
Alberta	22.9	77.1
British Columbia	21.0	79.0
Yukon	55.8	44.2
Northwest Territories	76.4	23.6
CANADA	24.4	75.6

Spouse's Allowance (SA)

In 1975 the federal government brought in the Spouse's Allowance to guarantee an income equal to the combined Old Age Security/Guaranteed Income Supplement for low-income couples one of whose members is receiving GIS and whose other member (the SA recipient) is aged between 60 and 64. Maximum Spouse's Allowance benefits are currently $472.39 (which is the sum of an OAS pension plus maximum GIS at the married rate) and are indexed quarterly. Like GIS, benefits are reduced by a portion of other income and are not taxable.[2]

When the Spouse's Allowance was introduced, recipients were cut off if the older spouse died, and they were not eligible for any federal benefits until they reached 65. In 1979 the program was amended to allow recipients who become widowed to continue receiving an allowance until age 65.

The Spouse's Allowance is the smallest of the three federal income security programs for the aged. In January of 1984, 88,042 people (over 90 percent of them women) received the Spouse's Allowance. The program will pay out an estimated $279 million in benefits in 1984-1985.

The flaw in the Spouse's Allowance is that it helps some near-aged Canadians but excludes others equally in need of financial assistance. Take the example of three poor single women aged between 60 and 65. One enjoys a Spouse's Allowance of $472.39 each month because her late husband had received GIS benefits and she had qualified for the Spouse's Allowance before he died. The second woman is also a widow struggling to get by on a low income, but she is not eligible for the program because her husband died when she was 59 or he was not yet 65 (in either case she would not qualify for federal assistance). The third woman is poor but was never married; she cannot receive a Spouse's Allowance because she was never a spouse.

The widow on Spouse's Allowance is certainly not well off. She receives $61 less a month than she would get from OAS/GIS, and her Spouse's Allowance will total about $5,700 in 1984 - well below the estimated poverty line of $9,900 for a metropolitan center like Vancouver, Toronto or Montreal. However low-income near-aged women who do not qualify for a Spouse's Allowance are considerably worse off. Only about one in three is in the labor force, so most have to turn to provincial social assistance (welfare) which pays substantially lower benefits than the Spouse's Allowance. In Ontario, for example, welfare rates for a single person are about one-third below the Spouse's Allowance.

Provincial Income Supplements

Elderly persons living in six provinces (Nova Scotia, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia), the Yukon and the Northwest Territories are eligible for additional income from provincial supplements for the aged. These vary considerably from province to province in amount and frequency of payment.

Alberta, the Yukon and the Northwest Territories provide the most generous income supplement programs for their elderly citizens. In 1984 a low-income single pensioner receives up to $1,200 in the Yukon, $1,140 in Alberta and $900 in the Northwest Territories over and above federal OAS/GIS benefits. Aged couples get a maximum of $2,400 in the Yukon, $2,280 in Alberta and $1,800 in the Northwest Territories. Low-income pensioner couples in Ontario and British Columbia also qualify for sizeable provincial income supplements.[3]

Table 6

Provincial Income Supplements for the Aged, 1984

	Maximum Annual Benefit	
	Single Person	Couple
Nova Scotia	$ 219	$ 438
Ontario	706	1,996
Manitoba	188	405
Saskatchewan	300	540
Alberta	1,140	2,280
British Columbia	467	1,196
Yukon	1,200	2,400
Northwest Territories	900	1,800

As a percentage of federal OAS/GIS benefits, the provincial supplements vary from only 3 percent for a single pensioner and 4 percent for a couple in Manitoba to 18 percent for a single person and 21 percent for a couple in the Yukon.

Like the Guaranteed Income Supplement, the provincial and territorial supplements are income-tested (in British Columbia and Nova Scotia there is an additional test of assets) and are generally available to all persons aged 65 or over, though Manitoba's supplements are paid to retired persons 55 and older, Alberta also offers a special pension to widowed persons 55 to 64, and British Columbia makes its supplement available to those 60 and over. Ontario, Saskatchewan, Alberta, British Columbia, the Yukon and the Northwest Territories pay their supplements on a monthly basis; Manitoba's supplement for the aged is distributed quarterly, while Nova Scotia makes a lump-sum payment in May of each year. Unlike the federal programs, the provincial supplements for the aged are not indexed to the cost of living.

Provincial supplements are a welcome addition to the income of the elderly poor fortunate enough to live in provinces which offer them. However the supplements can be faulted for favoring couples over single pensioners.

In Nova Scotia, Alberta, the Yukon and the Northwest Territories, each pensioner receives the same amount whatever his or her marital status, so that the supplement for eligible couples is twice the amount for the single aged. Three provinces - Ontario, Manitoba and British Columbia - pay couples more than twice the supplement for single pensioners. Only Saskatchewan provides a proportionately larger benefit to a single pensioner (a single pensioner gets 56 percent of a couple's supplement).

While all poor elderly Canadians need income assistance, it can be argued that provincial supplements should adjust their rates so that a single pensioner receives a larger benefit than each member of an elderly couple. As we shall see later in this chapter, the federal OAS and GIS programs bring many couples above the poverty line but leave single pensioners substantially

below the poverty line. Provincial supplements which pay elderly couples double or more the benefit for the single aged widen further the income gap between elderly singles and couples.

Provincial Tax Breaks and Shelter Assistance

The provinces offer the elderly various forms of tax rebates, exemptions and credits which lessen their tax burden and thus increase their disposable income. Appendix A gives a brief description of tax provisions for the aged in each province.

Every province reduces property and/or school taxes for elderly homeowners, and some also offset rental costs under the same program. In some cases these measures are reserved for the aged, while others are available to the wider population. Some provinces gear their programs to lower-income pensioners, while others make them available regardless of financial circumstances. The maximum benefit is in the $500 to $600 range in most provinces.

Ontario also offers its elderly residents a $50 rebate for retail sales tax. Manitoba provides a refundable cost of living tax credit worth up to $194 a year.

Appendix B lists additional forms of provincial financial assistance for the aged. Several provinces offer subsidies for their elderly citizens who have low incomes and pay a large proportion of their income on rent. Quebec's Logirente program subsidizes 75 percent of the amount that shelter costs (rent or mortgage interest payments) exceed 30 percent of income, with limits on both the amount of the subsidy ($97.50 a month per single person and $110.00 for couples) and income (single persons with incomes above $9,400 and couples with $10,000 or more are not eligible). Several other provinces operate programs similar to Quebec's.

An Assessment

The federal income security programs currently assure poor single Canadians aged 65 or over an income of $533.61 a month ($266.28 from Old Age Security payments and $267.33 from the Guaranteed Income Supplement). Low-income couples with at least one member aged 65 or over are guaranteed $944.78 a month, provided the other member is at least 60 years old. Moreover a few widows and widowers aged between 60 and 65 - but by no means all - are assured an income of $472.39 a month from the Spouse's Allowance. (These figures are for April through June, 1984).

Table 7 on the next page shows the combined maximum benefits in 1984 from the federal programs plus the various provincial supplements. (The table does not include provincial refundable tax credits mentioned earlier to which the aged might be entitled. Eligibility for these credits is affected by whether a person is a homeowner or a renter, by the amount of his/her shelter costs and by other factors, so there is no 'average' amount which can be added in without seriously distorting the data). Our calculations take into account the $50 increase in the monthly GIS rate for the single elderly and one-pensioner couples ($25 in July and another $25 in December of 1984) announced in the February 1984 Budget.

Table 7

Maximum Benefits from Federal Programs for the Aged and Provincial Supplements, 1984

	Single Persons			Couples		
	Federal Programs*	Provincial Supplements	Total	Federal Programs*	Provincial Supplements	Total
Newfoundland	$ 6,634	-	$ 6,634	$11,435	-	$11,435
Prince Edward Island	6,634	-	6,634	11,435	-	11,435
Nova Scotia	6,634	$ 219	6,853	11,435	$ 438	11,873
New Brunswick	6,634	-	6,634	11,435	-	11,435
Quebec	6,634	-	6,634	11,435	-	11,435
Ontario	6,634	706	7,340	11,435	1,996	13,431
Manitoba	6,634	188	6,822	11,435	405	11,840
Saskatchewan	6,634	300	6,934	11,435	540	11,975
Alberta	6,634	1,140	7,774	11,435	2,280	13,715
British Columbia	6,634	467	7,101	11,435	1,196	12,631
Yukon	6,634	1,200	7,834	11,435	2,400	13,835
Northwest Territories	6,634	900	7,534	11,435	1,800	13,235

* Old Age Security and Guaranteed Income Supplement

The immediate reason for the high rate of poverty among Canada's aged becomes evident when the benefits from the federal and provincial programs are compared with the poverty line. The results are shown in Table 8. Figures with negative signs are below the line, while those without a negative sign indicate amounts above the poverty line.

Table 8

Difference Between the Basic Income Guaranteed to the Aged and the Poverty Line, 1984

	Single Persons	Couples
St. John's, Newfoundland	- $2,769	- $ 961
Charlottetown	- 1,520	702
Halifax	- 2,550	- 523
St. John, New Brunswick	- 2,769	- 961
Montreal	- 3,266	- 1,627
Toronto	- 2,560	369
Winnipeg	- 3,078	- 1,522
Regina	- 2,469	- 421
Edmonton	- 2,126	653
Vancouver	- 2,799	- 431

The poverty lines used in Table 8 are National Council of Welfare estimates of Statistics Canada's revised (1978 base) low income cut-offs for 1984, which vary by family and community size.[4] For cities with half a million or more residents, the estimated poverty line is $9,900 for persons living alone and $13,062 for couples; five of the cities shown in Table 8 (Montreal, Toronto, Winnipeg, Edmonton and Vancouver) fall in this category. The estimated low-income lines for St. John's, Halifax, St. John and Regina are $9,403 for one person and $12,396 for a family of two. Charlottetown has fewer than 30,000 inhabitants and an estimated poverty line of $8,154 for one and $10,733 for a couple.

Government income security programs keep elderly couples in Charlottetown, Toronto and Edmonton above the poverty line. However couples in the other major Canadian cities listed in Table 8 fall from $400 to $1,600 below the poverty line depending on where they live.

Within each province, the difference between income security benefits for aged couples and the poverty line varies according to community size, for the simple reason that the poverty line is set higher for larger centers and lower for smaller cities, towns and rural areas (there are five size categories). In Manitoba, for instance, the poverty gap for elderly couples is $1,522 for Winnipeg (a city of more than 500,000). However the low-income line for communities of 30,000 to 100,000 residents is lower than the benefits available from federal and Manitoba programs, so elderly couples are guaranteed an income $274 above the poverty line; aged couples in centers under 30,000 are $1,107 over, and those in rural areas are $2,271 above the estimated poverty line.

Most elderly Canadians live in larger urban areas (100,000 or more residents). Federal and provincial income security programs assure elderly couples living in larger urban centers a basic income above the poverty level only in two provinces - Ontario and Alberta. Aged couples in British Columbia cities with 100,000 to 500,000 are just $235 above the poverty line, but those in Vancouver are over $400 below the line. In all the other provinces, elderly couples in larger cities are hundreds of dollars below the poverty line.

Single elderly Canadians are much worse off than aged couples. Even in provinces such as Alberta and Ontario, which offer relatively generous supplements to the basic income from Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement, the aged who live alone remain under the low-income line in all communities - in most instances thousands of dollars below. Appendices C and D show the difference between income security benefits and the poverty line for aged singles and couples in different sized communities in each province.

It is clear that the federal and provincial income security programs that make up the first level of the retirement income system do not adequately meet the anti-poverty objective. Nonetheless they are crucial to the large majority of elderly Canadians, and without them poverty would be much more widespread and severe.

In 1981, the federal Old Age Security and Guaranteed Income Supplement and provincial supplements accounted for 36 percent of the income of elderly couples (in which both spouses were 65 or older) and 43 percent of the income of the unattached aged. Low-income elderly Canadians are heavily reliant on government. In 1981, federal and provincial income security programs made up 82 percent of the income of aged couples living below the poverty line and 79 percent of the income of poor single aged persons.[5]

While current benefits are not sufficient to bring all the aged up to the low-income line, over the years improvements to federal income security programs have played a vital role in improving the income of the elderly and reducing the extent of poverty. Starting in 1966, the age of eligibility for Old Age Security was lowered by one year each year until it reached the current 65 in 1970. A 1972 amendment to the Old Age Security Act escalated benefits each year to the increase in the cost of living as measured by the Consumer Price Index. The federal government made two important changes to the program in 1973. The monthly payment was increased by 20 percent in April and, beginning in October, benefits were fully indexed to the cost of living on a quarterly basis.

The Guaranteed Income Supplement came into effect in January of 1967. Like Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement was fully indexed to the cost of living starting in October 1973. In addition, Ottawa has substantially boosted benefits several times since the Guaranteed Income Supplement began: in April 1971 (by 64 percent for singles and 41 percent for couples), January 1972 (22 percent for singles, 26 percent for couples), January 1979 (19 percent for single pensioners, 11 percent for couples) and July 1980 (25 percent for singles, 16 percent for couples). The February 1984 Budget announced a $50 monthly increase for single GIS recipients during 1984.

These changes have raised the value of Old Age Security and Guaranteed Income Supplement benefits to elderly Canadians over the years. A single pensioner eligible for Old Age Security and the maximum Guaranteed Income Supplement received $1,260 in 1967, or about $4,057 in 1983 dollars. By 1983, annual benefits from the two programs had risen to $6,147, which represents a sizeable real increase of 52 percent over 1967. The value of the OAS/GIS for two-pensioner families (a maximum of $10,883 for 1983) went up 34 percent between 1967 and 1983. The fact that benefits are fully indexed to the cost of living is crucial; without this protection, the incomes of most elderly Canadians would have been seriously eroded during the period 1974 to 1982 when inflation averaged 10 percent a year.

While Old Age Security plays a vital role in helping ensure a basic income for the large number of poor elderly Canadians, it also contributes to the retirement income system's income-replacement goal. However the OAS program replaces a smaller proportion of retirement income today than in the past.

In 1964, Old Age Security benefits amounted to 20 percent of the average industrial wage, but that proportion fell to just under 14 percent by the mid-'seventies and has remained around that level ever since. The decline was due to the fact that average earnings have risen more overall than OAS rates since 1964.

The history of Old Age Security rates is rather convoluted. From 1964 to 1967, OAS benefits were not increased. Between 1968 and 1970, rate increases were limited to a maximum of 2 percent a year, and benefits in 1971 were only fractionally higher than in 1970. Starting in January of 1972, the OAS was fully indexed to the cost of living. Benefits were boosted 15 percent (above the normal inflation compensation factor) in April of 1973, and in October the current formula of quarterly increases according to the Consumer Price Index was introduced.[6]

Table 9

Old Age Security and Average Industrial Wage, 1964 to 1984

	OAS	Average Industrial Wage	OAS/Average Industrial Wage
1964	$ 900	$ 4,499	20.0%
1966	900	5,008	18.0
1968	918	5,716	16.1
1970	955	6,593	14.5
1972	995	7,759	12.8
1974	1,345	9,261	14.5
1976	1,634	11,858	13.8
1978	1,904	13,798	13.8
1980	2,272	16,504	13.8
1981	2,541	18,475	13.8
1982	2,842	20,321	14.0
1983	3,066	21,700	14.1
1984	3,220	22,800*	14.1*

* estimates

Between 1964 and 1983, OAS benefits increased by 241 percent. Average wages rose even more - 389 percent - during the same 19-year period. As a result, OAS benefits constitute a smaller proportion of average earnings now than in 1974. However the percentage has remained around 14 percent since the mid-'seventies because average wages and the cost of living have increased roughly the same.

THE SECOND LEVEL: THE CANADA AND QUEBEC PENSION PLANS

The second level of the retirement income system is made up of the Canada Pension Plan, which operates everywhere except Quebec, and the Quebec Pension Plan. Since the two plans are almost the same, they will be described as though they are one, though important differences will be noted.

The Canada/Quebec Pension Plan was established in 1966. It was recognized that private pension plans and personal savings on their own could not fully met the income needs of all retired Canadians, so the federal and provincial governments agreed to set up a publicly-administered scheme that would ensure a basic level of replacement income to supplement the private part of the retirement income system. Together public and private pension plans are supposed to ensure that Canadians set aside enough earnings during their working years to enjoy an adequate income upon retirement.

Every person between the ages of 18 and 65 who is in the paid labor force - whether an employee or self-employed, working full-time or part-time - is required by law to make contributions to the Canada/Quebec Plan. Those who work past the normal retirement age of 65 are allowed to continue contributing to the C/QPP until they reach 70, after which they can no longer pay into the plan. Contributions are calculated as 1.8 percent of an employee's contributory earnings and are matched by an equal payment from the employer. Self-employed persons must pay both the employee's and the employer's share - a contribution rate of 3.6 percent.

Canada and Quebec Pension Plan contributions are levied not on total earnings, but rather on a band of earnings ('contributory earnings') between an annually specified minimum (the 'year's basic exemption') and maximum (the 'year's maximum pensionable earnings'). For 1984 the basic exemption is $2,000

and the limit on pensionable earnings is $20,800. Employees and employers do not pay contributions on earnings below $2,000 or above $20,800.

Someone with $12,000 in wages, for example, will pay $180.00 in Canada/Quebec Pension Plan contributions this year (1.8 percent of $10,000, which is the difference between $12,000 and $2,000) and his employer must match this amount. An employee earning $25,000 will have $338.40 in C/QPP contributions deducted from his or her pay (1.8 percent of the difference between maximum pensionable earnings of $20,800 and the basic exemption of $2,000). Everyone above $20,800 pays the same $338.40 in C/QPP contributions, no matter how high his or her earnings.

One final term must be introduced to understand how the Canada/Quebec Pension Plan works. 'Pensionable earnings' are an individual's contributory earnings (income on which contributions are paid) plus the year's basic exemption. In the first example above, pensionable earnings are $12,000 ($10,000 plus $2,000). In the second case, pensionable earnings are $20,800 ($18,800 plus $2,000); since this amount cannot be any higher, it is known as 'maximum pensionable earnings'.

Since these terms may be unfamiliar, they are illustrated in pictorial form. Figure A depicts an employee earning $12,000 in 1984.

The maximum C/QPP pension which is payable in any given year is equal to 25 percent of the average of the maximum pensionable earnings for that year and the two preceeding years. For 1984 this comes to $387.50 a month, or $4,650 for the year.

An individual's retirement pension is equal to 25 percent of the average of his pensionable earnings during his working life. For anyone who was 18 years or older when the C/QPP began in 1966, 'working life' means between 1966 and his 65th birthday; for everyone else, it means between their 18th and 65th birthday.

To take inflation fully into account, pensionable earnings from previous years are adjusted when the calculation is made at the time of retirement to make past wages comparable with current wages. The lifetime average, therefore, is unaffected by changes in earnings due purely to inflation. This inflation-proofing feature is one of the C/QPP's major advantages over most private pensions.

A worker who has earned as much or more than the limit on pensionable earnings each year from age 18 to 65 will receive the maximum pension. Someone who earned half of the maximum pensionable earnings each year will receive half of the maximum pension when he retires.

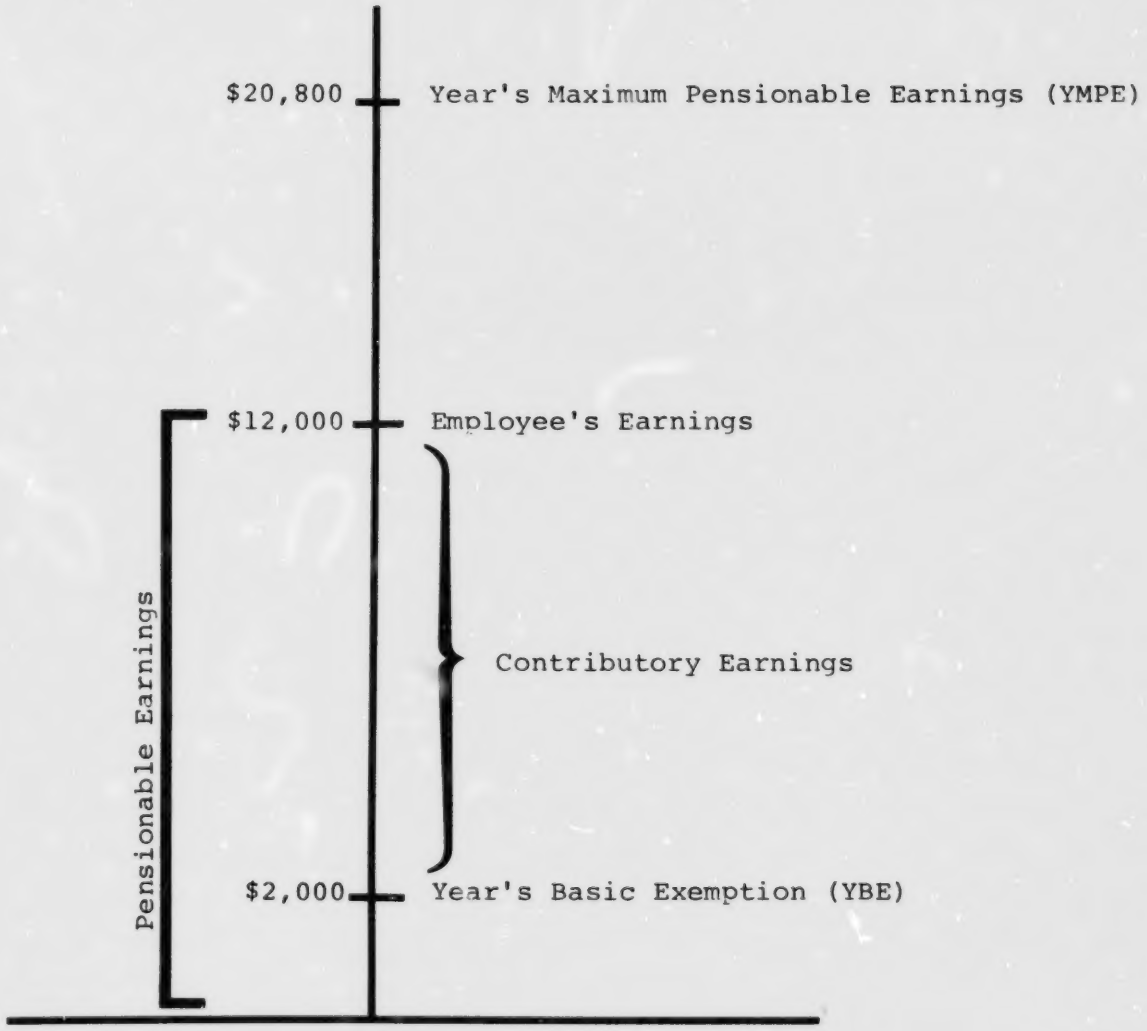
The lifetime average on which the C/QPP retirement pension is based is calculated as the years a worker could have been in the labor force between the ages of 18 and 65, not his or her actual working life. Thus someone who earns more than maximum pensionable earnings but works for only 20 years likely will receive less than a maximum retirement pension. However there are several rules which allow certain periods of zero or low earnings to be excluded from the lifetime average.

So as not to penalize people for periods of little or no income due to unemployment, illness, attendance at school or other such reasons, there is a rule that allows periods of no or low earnings - up to 15 percent of an individual's working life - to be disregarded (or 'dropped out') in calculating the lifetime average. (This provision applies only to those who have contributed at least ten years to the C/QPP).

In addition, a contributor can deduct each month he or she received a disability pension from the C/QPP (available to the severely disabled) from the lifetime average. Those who work and contribute to the C/QPP beyond age 65 can substitute months of pensionable earnings past 65 (up to 70) for months of no or low earnings before 65 in order to improve their lifetime average.

FIGURE A

C/QPP TERMINOLOGY



The Canada/Quebec Pension Plan has an additional feature which is known as the childrearing drop-out provision. It permits parents - generally mothers - who remain at home to care for children aged under 7 (or who work part-time instead of full-time) to exclude those years of low or no income from the calculation of average lifetime earnings. This admirable provision means that a parent is not penalized - through a sharply reduced pension - for leaving the paid labor force or switching to a part-time job for a few years to raise young children. The Quebec Pension Plan has offerred the childrearing drop-out feature since 1977 and the Canada Pension Plan finally adopted it in 1983.

Another good feature of the C/QPP is that pension payments are indexed annually according to the increase in the cost of living. Benefits are subject to income tax, though contributions are deductible from taxable income.

In addition to a retirement pension, the C/QPP provides benefits to surviving spouses and children, a death benefit and a pension in case of severe disability. The maximum payments for 1984 are listed below.

Table 10

Maximum Benefits Payable Under the Canada and Quebec Pension Plans, 1984

	CPP	QPP
Retirement Pension	$ 387.50	$ 387.50
Disability Pension	374.50	505.57
Children and orphans	83.87	29.00
Surviving Spouses		
a) 65 and over	232.50	232.50
b) 55 to 64	229.18	420.31
c) under 55	229.18	360.25
Death Benefit	2,080.00	2,080.00

Surviving spouses aged 65 and over receive 60 percent of the contributor's retirement pension; the maximum benefit in 1984 is $232.50 a month or $2,790 for the year. The maximum monthly benefit for surviving spouses under age 65 is $229.18 from the CPP. Under the QPP, a surviving spouse between 55 and 64 can get up to $420.31 a month, while the maximum benefit for a surviving spouse under 55 is $360.25 a month. An orphan's benefit of $83.87 a month under the CPP and $29.00 from the QPP is paid on behalf of each unmarried child up to age 18 (or to age 25 for a student). The death benefit is a lump-sum payment calculated as 10 percent of the deceased contributor's earnings in his or her last year up to a maximum of $2,080 in both the CPP and QPP.

A disability pension - available only to those with a "severe and prolonged disability" that prevents them from regularly "pursuing any substantially gainful occupation" - is calculated as a flat-rate portion paid to all eligible persons plus a variable portion equal to 75 percent of the retirement pension to which the individual would be entitled if he were 65.[7] For 1984, the maximum disability pension is $374.50 a month under the Canada Pension Plan and $505.57 from the Quebec Pension Plan (which has a higher flat-rate payment). The CPP pays $83.87 a month and the QPP $29.00 monthly on behalf of each child of a disabled contributor.

Most C/QPP beneficiaries receive less than the maximum amount, so average benefits are more indicative of the real financial impact of these plans. Table 11 shows average benefits for persons who became eligible for Canada and Quebec Pension Plan retirement pensions in August 1983.

As the figures show, the Canada and Quebec Pension Plans currently pay very modest retirement pensions. The average benefit paid to persons who began to receive a CPP retirement benefit in August of 1983 was $238.02 and a similar $233.19 for a QPP pension. Their retirement pension for the year amounted to about $2,800.

Table 11

**Average C/QPP Retirement Pension,
New and All Pensioners, August 1983**

Monthly Payment	CPP	QPP
New pensioners	$238.02	$233.19
All pensioners	195.51	199.06

The figures for all those receiving C/QPP retirement pensions - both new and old beneficiaries - are even lower. The average CPP pensioner got $195.51 a month, and the average QPP pensioner received $199.06. These results reflect the large number of older pensioners who were eligible only for reduced benefits when the C/QPP was introduced in 1966, and the fact that full benefits have been available only since January 1976. (There are also many older elderly persons who are not eligible for the C/QPP because they retired before the plans came into effect.)

Women fare worse than men - a reflection of their lower average earnings and the likelihood of not having worked in the paid labor force full-time or for as long and regular a period as men. The average pension for women who drew their first retirement benefit in August of 1983 was $169.50 - only 60 percent of the average new male pensioner's payment. There is a similar gap in the average retirement pension for all men and women. Table 12 gives the statistics.

Table 12

Average CPP Retirement Pension, New and All Pensioners, by Sex, August 1983

Monthly Payment	Women	Men	Women/Men
New pensioners	$169.50	$280.63	60%
All pensioners	148.90	220.99	67

The pension gap between men and women shows up distinctly when we look at the distribution of pensioners according to the size of their pension. As Table 13 demonstrates, women are much more likely than men to receive small pensions.

In September of 1983 more than half (55.1 percent) of the 343,546 women with CPP retirement pensions got cheques worth under $150. Almost twice as many men received CPP retirement pensions and only 28 percent got less than $150 a month. Three in every ten male CPP beneficiaries enjoyed a pension cheque worth $300 or more; the comparable figure for women was only one in ten. (The QPP shows a similar pattern: only 83,398 women but 191,395 men received QPP retirement pensions in December of 1982, and of those women 51.0 percent got under $120 and only 3.0 percent more than $300).

Table 13

CPP Retirement Pensions, by Amount and Sex, September 1983

Monthly Pension	Women	Men
Under $150.00	55.1%	28.0%
$150.00 - $199.99	12.7	10.8
200.00 - 249.99	11.3	12.6
250.00 - 300.00	10.4	17.5
300.00 or more	10.5	31.1
Total	100.0	100.0
Total Pensioners	343,546	646,185

Table 14 shows the number of C/QPP retirement pensioners, their average pension and their number as a proportion of the elderly in each province and territory in June, 1983.

Table 14

C/QPP Retirement Pensioners, By Province, June 1983

	Number of Pensioners	Average Pension	As Percentage of Aged
Newfoundland	17,139	$179.40	36.8%
Prince Edward Island	6,870	156.85	44.3
Nova Scotia	45,535	187.91	46.9
New Brunswick	34,630	179.85	47.0
Quebec	291,073	199.00	48.2
Ontario	478,673	203.30	52.3
Manitoba	66,778	181.46	52.6
Saskatchewan	61,054	177.76	49.9
Alberta	89,403	187.16	51.4
British Columbia	162,538	195.95	51.0
CANADA	1,258,056	194.65	50.4

The Canada and Quebec Pension Plans currently make only a limited contribution to the income-replacement goal of the pension system. The maximum C/QPP retirement benefit ($387.50 a month or $4,650 a year) replaces just one-fifth of average industrial earnings. In the case of a retired person who became eligible for an average new CPP pension in January 1984, combined benefits from OAS, GIS and CPP amounted to $662 - only one-third the average industrial wage and $1,900 below the poverty line for metropolitan areas.

The CPP made up only 40 percent of the income from public programs - the same as the Old Age Security benefit - and the Guaranteed Income Supplement contributed substantially to the pensioner's public retirement income. Persons who were low-wage earners during their working years receive smaller-than-average C/QPP pensions, so their total retirement income (and the share coming from the C/QPP) is even less.

Table 15

Retirement Income from Public Sources, Average New CPP Pensioner, January 1984

	Amount	Percentage
OAS	$ 264	39.9%
GIS	133	20.1
CPP	265	40.0
Monthly total	$ 662	100.0%
Annual total	7,944	
Poverty line	9,900	
Average industrial wage	22,800	

In future the C/QPP will provide somewhat better average pensions as the programs 'mature'. The limit on pensionable earnings (currently $20,800) is being increased by 12.5 percent each year until it reaches the average industrial wage (an estimated $22,800 for 1984), after which it will be indexed according to increases in the average wage. (The February 1984 Budget has proposed that the formula be amended to ensure that the YMPE reaches the average industrial wage by January 1, 1987). Raising the level of income on which C/QPP pensions are based will mean higher average benefits.

The plans also are maturing in the sense that more and more elderly Canadians are eligible for C/QPP retirement pensions. When the C/QPP began in

1966, persons already retired were not eligible for membership; those aged 56-69 who were still working could contribute to the plans, but they qualified only for reduced benefits upon retirement. Full pensions have been available since January of 1976, and a growing proportion of the elderly population is receiving monthly C/QPP cheques.

Both the number of C/QPP pensioners and the payments made under the plans are increasing rapidly. In March of 1967, only 4,586 Canadians - less than one-half of one percent of the elderly - received C/QPP retirement pensions, but by June of 1983 that figure had increased to 1,258,056 or half of persons aged 65 and older. In the 1970-71 fiscal year the C/QPP paid out $53,012,000 in retirement benefits, which represents only 2.8 percent of the payments made under the OAS and GIS. By 1982/83, C/QPP retirement benefits had reached $2,563,947,000 or 21.4 percent of payments to the elderly under federal income security programs. C/QPP retirement payments will amount to around half of OAS/GIS payments by 1985.

In years to come, then, the C/QPP will play a stronger role in meeting the income needs of the average retired Canadian, though the current replacement limit of one-quarter of pensionable earnings constitutes a built-in limitation of the plans. However there are two lower-income groups that cannot now or in the future count on the C/QPP in its present form for more than a relatively small fraction of their retirement income - women and the working poor.

In 1981 there were approximately 412,000 families and unattached individuals under the age of 65 who can be classed as working poor: they receive most of their income from employment, yet remain below the poverty line. About 133,000 or just under one-third of working poor family units are headed by persons under the age of 25; some of these young workers can look forward to better paying jobs after they gain educational credentials and/or employment

experience. For those who cannot, and for the 279,000 working poor family units with heads over the age of 25, most if not all of their working years will bring inadequate earnings because of low wages and/or chronic unemployment. The same can be said for many 'near-poor' workers earning just above the low-income line.

The C/QPP is (up to a point) earnings-related, so lower-wage workers receive smaller pensions than middle and upper-income employees when they retire. Someone earning an average of half the average industrial wage during his or her working life (an estimated $11,400 in 1984) will receive a C/QPP retirement pension worth half the maximum ($193.75 a month in 1984 terms). Even though half this amount is deducted from the Guaranteed Income Supplement, the pensioner still will get a substantial 27 percent of retirement income from the GIS. In fact the C/QPP pension will amount to only 31 percent of total retirement income - most of which will come from the income security programs that make up the first level of the pension system.

Table 16

Retirement Income from Public Sources, Lower-Wage Earner, January 1984

	Amount	Percentage
OAS	$263.78	42%
GIS	168.72	27
C/QPP	193.75	31
	$626.25	100%

Women's inferior position in the labor force weakens the capacity of earnings-related pension plans to provide them adequate income in retirement.

In part their problems are the same as those experienced by lower-wage workers in general - indeed, 37 percent of working poor family units are led by women - but they face additional obstacles which lessen their chances of receiving decent pensions. While the Canada and Quebec Pension Plans take women's needs into account much better than do private pension schemes, there is still room for reform in public as well as private plans.

Women as a group earn less than men during their working lives, so they qualify for lower average C/QPP benefits than men when they retire. According to the latest available statistics (for 1981), 77 percent of women contributing to the Canada Pension Plan had earnings below the maximum pensionable level ($14,700 in 1981). By contrast, over half (58 percent) of male contributors earned more than the limit on pensionable earnings. Women averaged $10,933 in earnings - only 56.5 percent of men's $19,366 and fully $3,767 below the year's maximum pensionable earnings. While this data cannot permit an accurate forecast of the future retirement pensions of persons who contributed to the CPP in 1981 - the amount of their pension will depend on their average pensionable earnings during their working life, not just 1981 - the statistics do suggest that the majority of women who contribute to the CPP will receive less than the maximum pension when they retire. The figures given earlier, which show that the average CPP retirement pension for a woman is only two-thirds that for men, bear this assertion out.

Table 17 compares the earnings of men and women contributing to the Canada Pension Plan for 1971 through 1981. In each year, the average earnings of female contributors were below the amount required to qualify for a maximum CPP retirement pension (the year's maximum pensionable earnings), while male contributors averaged earnings above the YMPE. The earnings gap has narrowed somewhat over the years, but not very much. In 1971, women who contributed to the CPP reported less than half the average male contributor's earnings. Ten years later, female contributors averaged 56.5 percent of men's earnings.

Table 17

Average Earnings of CPP Contributors, by Sex, 1971 to 1981

	Year's Maximum Pensionable Earnings	Women	Men	Women/Men
1971	$ 5,400	$ 3,404	$ 7,154	47.6%
1972	5,500	3,690	7,843	47.0
1973	5,600	4,025	8,686	46.3
1974	6,600	5,176	10,240	50.5
1975	7,400	5,993	11,423	52.5
1976	8,300	6,853	12,746	53.8
1977	9,300	7,460	13,628	54.7
1978	10,400	8,018	14,522	55.2
1979	11,700	8,717	15,871	54.9
1980	13,100	9,722	17,359	56.0
1981	14,700	10,933	19,366	56.5

Until recently women also were at a disadvantage because the C/QPP retirement pension is based on a worker's average lifetime earnings. Contributors are allowed to drop out 15 percent of this period (7 years out of 47 for the majority of workers who will retire at age 65) to eliminate years of low or no earnings from their pension calculation. However until last year, persons who left the paid labor force to work in the home caring for children (the overwhelming majority of them women) were not allowed also to exclude this period of low or no earnings from their lifetime average for purposes of the Canada Pension Plan, though the Quebec Pension Plan has had a childrearing dropout provision since 1977. The new CPP childrearing dropout feature (which applies to years spent raising children up to the age of seven) is retroactive to January 1, 1978; anyone receiving a pension on that date or later will be able to drop out their child-rearing years as far back as 1966, when the plan began.[8]

Even if they spend few or none of the years between age 18 and 65 out of the paid work force, women still tend to have lower average lifetime earnings than men because they are more apt to work part-time (especially if they have young children) and/or in lower-paid jobs and occupations. In 1983, one woman worker in four was employed part-time, in contrast to only eight men in a hundred. Sixty percent of wives with children under seven worked in 1981 - 37 percent part-time and 23 percent full-time; among wives with older children, 28 percent worked part-time and 30 percent on a full-time basis. Women who leave the work force to raise children may forego career and earnings advancements, especially if they remain at home for several years. As a result, a woman lucky enough to earn an average or above-average income for part of her career may still face the prospect of a less-than-maximum C/QPP pension when she retires because her average lifetime earnings are below the level required to qualify for maximum benefits.

Despite these problems - which, it should be stressed, stem more from the inferior position of women in the work force than from inadequacies in the design of public pension plans - in future the C/QPP will contribute somewhat more to women's retirement income than at present. More and more women are entering the paid labor force and therefore automatically qualifying for a C/QPP retirement pension whether they work for low wages or a comfortable salary, part-time or full-time, for a small employer or large corporation or government department. It is significant that, even among wives with pre-school children, six in ten now work either full or part-time.

Table 18 shows trends in the proportion of men and women of working age who contribute to the Canada Pension Plan. Women have enjoyed substantial gains during the past decade, and the gap between men and women has narrowed.

In 1971 the proportion of men aged 20 to 64 who paid into the Canada Pension Plan (97.4 percent) was 1.8 times greater than the figure for women (53.1 percent), but by 1981 the difference between the sexes had declined to 1.5 times. The number of women contributing to the CPP rose from 2.1 million in 1971 to 3.2 million in 1981 - a substantial 52 percent increase, compared to 20 percent for men.

Table 18

CPP Contributors as a Percentage of Persons Aged 20 to 64, by Sex, 1971-1981

	Women		Men	
	No. of Contributors	As % of Women 20-64	No. of Contributors	As % of Men 20-64
1971	2,139,777	53.1%	3,981,357	97.4%
1976	2,556,128	55.6	4,409,455	95.6
1981	3,243,606	62.7	4,786,739	91.3

Women who work in the home all their life cannot contribute to and therefore do not qualify for C/QPP retirement pensions. However their numbers are decreasing and will continue to diminish in years to come. By the year 2000, as many as seven women in ten between the ages of 20 and 65 will be in the paid labor force, and many of the remainder will enter or re-enter the work force after a short period in the home.[9]

Nevertheless there are many women today, especially among the older age groups, who cannot look forward to a C/QPP retirement pension when they retire. Table 19 compares the percentage of men and women in various age categories who contributed to the Canada Pension Plan in 1981. Sixty-three percent of women aged 20 to 64 contributed to the Canada Pension Plan in 1981,

compared to 91 percent of men of working age. The majority of men aged 50 to 64 (82 percent) paid into the CPP, in contrast to less than half (42 percent) of women in that age bracket.

Table 19

CPP Contributors as a Percentage of Age Groups, by Sex, 1981

Age Group	Women	Men
20 - 24	78.4%	92.1%
25 - 29	71.5	90.7
30 - 34	65.0	96.6
35 - 39	68.1	99.9
40 - 44	66.2	95.1
45 - 49	61.1	92.2
50 - 54	53.1	89.5
55 - 59	42.6	83.1
60 - 64	29.5	69.7
65 - 69	5.9	14.8
20 - 64	62.7	91.3
50 - 64	42.3	81.7

In 1978, the C/QPP was amended to give a spouse the right to half the pension credits earned by the other spouse during their marriage in the case of divorce. This feature will especially benefit a divorced woman with little or no C/QPP pension credits of her own. However the provision appears to be slow in catching on; only 8,590 applications to split pension credits - had been approved as of January 1984. (The February 1984 Budget has proposed that the credit-splitting provision be extended to common-law relationships and that both parties to a divorce be notified of the right to split pension credits).

Unfortunately the Canada and Quebec Pension Plans recognize the principle of marriage as an economic partnership of equals only when it comes to pension credits earned by spouses who divorce. The plans do not incorporate this widely accepted precept in their treatment of marriages which succeed (still the majority, despite the substantial increase in the rate of marriage breakdown in recent years). This failing particularly hurts women who work most or all of their life as homemakers and so receive little or no C/QPP retirement income of their own.

Most surviving spouses are women, since women outlive men and tend to marry men older than themselves. If a husband was receiving a C/QPP retirement pension when he died, all that his aged widow gets is a survivor's benefit worth 60 percent of the amount of his pension. However if the wife dies before the husband, he of course continues to receive his full retirement pension. Not only does the survivor's benefit usually work out to a small sum (especially if her husband's average lifetime earnings were not high enough to qualify for the maximum retirement pension), but it can be argued that the woman is entitled to a retirement pension in her own right by virtue of her economic contribution to the marriage, not just as a dependent. (The February 1984 Budget has proposed that the CPP be amended to provide for automatic credit-splitting when the younger spouse reaches 65).

A woman with no retirement pension of her own will suffer a drastic reduction in her living standard when her husband dies. Take the case of an elderly couple in which the man received an average new CPP retirement pension in October of 1983. The couple received $521 in Old Age Security benefits, $286 from the Guaranteed Income Supplement and $234 from the husband's CPP retirement pension - for a total monthly retirement income of $1,041, which is just $52 above the poverty line for a metropolitan area. The widow got $261 from OAS, $191 from GIS and a CPP survivor's benefit of $141, for a total monthly income of $593 - 25 percent below the poverty line. She must get by on 57 percent of the income coming into the household before her husband died, while it is generally accepted that a replacement rate of 60 to 70 percent is necessary.

Under the Canada Pension Plan, a widow is cut off survivor's benefits if she remarries. Quebec has recognized the injustice of this rule and has eliminated the remarriage clause in the Quebec Pension Plan. Starting January 1984, survivors who remarry will continue receiving their QPP survivor's benefit, and those who have had their benefits stopped can apply to have them reinstated. (The February 1984 Budget has proposed that the CPP be amended in a similar fashion).

While C/QPP benefits for a survivor 65 and older are calculated simply as 60 percent of the contributor's retirement pension, the rules regarding survivors under 65 are quite complex. The survivor's benefit is divided into two parts: a flat-rate component (currently $83.87 a month under the CPP, and, in the QPP, a much higher $275.00 a month for survivors 55 to 64 and $214.94 for those under 55) and an earnings-related portion which is 37.5 percent of the contributor's actual or imputed retirement pension, up to a maximum monthly benefit of $229.18 for the Canada Pension Plan and a much more generous $420.31 for survivors 55 to 64 and $360.25 for those under 55 from the Quebec Pension Plan. Benefits are payable to surviving spouses aged 45 to 64 and to surviving spouses under 45 who are disabled or have dependent children (who must be under 18 and unmarried or under 25 and a student). Surviving spouses aged 35 to 45 who are neither disabled nor supporting children also qualify for a survivor's pension, but their benefits as calculated by the formula described above are reduced by 10 percent for each year under 45. Finally, the Canada Pension Plan pays $83.87 a month and the Quebec Pension Plan $29.00 a month on behalf of each child of a deceased contributor.

The fact that the Canada and Quebec Pension Plans provide any benefits at all to survivors under 65 puts them a notch above private pension plans, most of which do not offer survivor's provisions. However there are problems with the design of C/QPP benefits for non-aged survivors.

A surviving spouse under 65 with no income other than the C/QPP survivor's pension would live in dire poverty. The most that the Canada Pension Plan pays is $229.18 a month or just $2,750 a year. The Quebec Pension Plan is more generous - for a survivor aged 55 to 64, maximum benefits total $420.31 a month or $5,044 a year - but anyone trying to survive on this income alone would fall almost $5,000 below the poverty line for Montreal and the Quebec City area. Orphan's benefits raise the maximum annual payment to $4,773 for a surviving parent with two children under the Canada Pension Plan and $5,740 from the Quebec Pension Plan, but such amounts are many thousands of dollars below the low-income line.

These examples make matters look better than they actually are because they are based on maximum rates. Average survivor's benefits are much lower. In January 1984, the average new survivor's pension from the Canada Pension Plan was only $161.30 a month - just $1,936 for the year.

If survivors work or otherwise have another source of income, survivor's benefits represent a welcome supplement to their income. However they receive exactly the same pension as survivors who do not have a job and so depend on their benefit for most or all of their income. Unfortunately many older women, especially those who have worked in the home up until they were widowed, face a bleak prospect of finding employment that pays a reasonable wage. Younger widows with children to support also may have a tough time getting by, especially if they were homemakers when their husband died or (as is so often the case) bring home a paycheque that cannot possibly make up for the loss of their husband's earnings.

Conclusion

Despite some remediable shortcomings, the public levels of Canada's retirement income system form a sound structure which, as we argue in our companion report Pension Reform, constitutes a practical basis for pension reform.

The federal income security programs for the aged - Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement - provide an effective foundation for the pension system. All that is required in an enrichment of benefits to fully meet the anti-poverty objective.

The Canada and Quebec Pension Plans exclude homemakers and replace only a limited portion of pre-retirement income. However they offer several good features - universality (all paid workers are covered, whether they work full-time or part-time, for low wages or high, for small employers or large or for themselves), portability (pension credits are unaffected by job changes), vesting (employees are assured the pension contributions made on their behalf by all their employers, no matter how many they work for), inflation protection (both pension credits and benefits are adjusted to fully taken into account increases in the cost of living) and survivor's benefits. As we explain in the next chapter, these advantages are lacking in private pension plans, which particularly fail low and middle-income Canadians.

THE THIRD LEVEL: A) PRIVATE PENSION PLANS

When the Canada and Quebec Pension Plans are fully in place - that is, when maximum pensionable earnings have reached the average industrial wage - they will replace 25 percent of pensionable earnings up to the average wage. Old Age Security currently contributes another 14 percent of average industrial earnings. This is still a long way from meeting the income-replacement objective. The shortfall is supposed to be filled by the third level of the retirement income system - private pension and retirement savings plans. This chapter looks at private pension plans, and the next at Registered Retirement Savings Plans and tax provisions which reward personal saving for retirement and ease the tax burden on the aged.

The private part of Canada's retirement income system is much more complex and variable than the public levels. This fact is reflected in the terminology used to describe private pensions, which is somewhat technical and not consistent from one source to another. For this reason it is necessary to define some basic terms before describing the third level of the pension system.

The term 'private pension plan' is used in this report to include all plans other than the Canada and Quebec Pension Plans (which are referred to as 'public pension plans') and Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, the Spouse's Allowance and provincial supplements for the aged (in everyday speech often collectively called 'the old age pension', though more accurately termed 'income security programs for the elderly'). Some private plans cover government employees; these are referred to as 'public sector plans'. Others operate in the private sector (both company plans and those sponsored by trade unions and professional organizations) and are designated as 'private sector plans'.

The range of private pension plans is so enormous that it would be impossible to describe them all. There were 14,586 private plans in operation in 1980, and together these plans had 4,475,429 members.[10] Private pension

plans are sponsored by a wide range of employers, including all three levels of government; private companies; groups of companies; trade unions; professional, religious and charitable organizations; and social and community agencies. Employers contribute towards the cost of all private pension plans; employees share the cost in three out of every four plans, while in the remainder employers pay the full amount. Contributions to private pension plans came to $7.6 billion in 1979 - more than double the $3.1 billion paid into the Canada and Quebec Pension Plans.

Of the myriad of statistics on private pension plans, those showing the average value of retirement benefits say most about the inadequacy of private pensions in Canada. The minority of retired persons who belonged to private plans averaged only $3,930 in 1979. Male pensioners did better than female pensioners - $4,516 compared with $2,929 - but it is clear that few are doing very well.

Small wonder, then, that private pensions contribute only 12 percent of the income of elderly couples and just 11 percent of the income of the unattached aged. To understand why this is so, we must consider the features of private pension plans which cripple their capacity to help meet the income-replacement objective of Canada's retirement income system.

Limited Coverage

The most obvious weakness of private pension plans is how inadequately they cover the work force. In 1980 only 39.7 percent of the labor force belonged to private pension plans. If we exclude the self-employed (who are not eligible for employer-sponsored pension plans) and consider only employees, coverage comes to 44.3 percent. Even eliminating from the calculation the unemployed (who also cannot participate in private pension plans) brings the proportion to only 47.7 percent. This means that more than half of employed paid workers have no protection from a private pension plan and must rely solely on public programs and personal savings.

Coverage has improved somewhat over time - only 40.1 percent of employees belonged to private pension plans in 1970 compared to 44.3 percent in 1980 - but not enough. Indeed Table 20 shows that coverage was little better in 1980 than 1978.

Table 20

Private Pension Plan Membership, 1960 TO 1980

	Number of Members	As Percentage of Paid Labor Force
1960	1,815,022	36.0%
1965	2,345,648	38.3
1970	2,822,336	40.1
1974	3,424,245	40.7
1976	3,902,498	43.2
1978	4,193,244	44.1
1980	4,475,429	44.3

The coverage of private pension plans is as uneven as it is weak. The overall 44.3 percent rate for paid workers is largely the result of high rates of coverage by plans in the public sector; virtually all employees of governments and crown corporations have pension protection. In the private sector, on the other hand, only 34 percent of employed workers belong to private pension plans - meaning that two out of every three do not. Progress has been slow in the private sector; coverage increased only from 30 percent of employed paid workers in 1970 to 34 percent in 1980, whereas the proportion of public sector employed workers with private pension protection went from 87 percent to close to 100 percent during the same period.

Employees in large organizations are more likely to enjoy pension protection than those in the smaller firms typical of the lower-wage marginal

labor market. Employers with 14 or fewer workers count only 40,733 members or less than one percent of all private pension plan members, while 3,296,265 members or 73 percent of the total belong to the 277 largest plans found in large industries. Pension coverage in very small firms (those with fewer than five employees) is practically non-existent.

While the private pension system manages to leave out many people at every income level, the burden of its inadequate coverage falls especially hard on Canadians with below-average earnings. Lower-wage earners rarely belong to private pension plans. Most work in small, nonunionized firms characterized by low pay, limited promotional opportunities and, often, seasonal employment. Private pensions are simply one more element in the job package of adequate pay, decent working conditions and employment opportunities denied the working poor.

In 1979 only one worker in ten earning half the average wage or less (under $7,500) belonged to a private pension plan. Employees in higher income groups had a far better chance of enjoying private pension protection; in fact the large majority of those earning above the average wage were members of private plans. The following table demonstrates clearly the link between coverage and earnings.[11]

Table 21

Private Pension Plan Coverage, by Earnings Level, 1979

Earnings Level	Coverage
Under $7,500 (0.5 AIW)*	10.8%
$7,500 - $14,999 (0.5 - 1.0 AIW)	48.3
$15,000 - $22,499 (1.0 - 1.5 AIW)	72.5
$22,500 - $29,999 (1.5 - 2.0 AIW)	84.2
$30,000 and over	83.7
Total	48.2

*average industrial wage

There is a marked difference in pension plan coverage between men and women. While 50.6 percent of men in the paid labor force belong to private pension plans, only 34.6 percent of female workers are members. The latter figure is rather misleading since it includes women working in the public sector, all of whom belong to private plans. Only 19 percent of women working in the private sector belong to private pension plans, a reflection of the over-representation of women in business and personal service industries, small manufacturing firms and processing plants which pay low wages and offer little hope for pension plan membership. Six in ten women who participate in private pension plans work in the public sector, compared to fewer than four in ten men.

Table 22

Private Pension Plan Membership, Public and Private Sector, by Sex, 1980

	Number of Members	As Percentage of Paid Labor Force
Women		
public sector	817,681	100.0
private sector	560,052	19.3
total	1,377,733	34.6
Men		
public sector	1,152,250	100.0
private sector	1,945,446	42.9
total	3,097,696	50.6

Another reason for the poor coverage of women is the fact that private pension plans usually exclude part-time workers, most of whom are women. If part-time employees are dropped from the calculation, the proportion of employed paid women with a private pension plan increases substantially to 47.8 percent. However we cannot ignore part-time workers in our assessment of the performance of Canada's pension system. The percentage of women employed part-time has grown steadily from 20.3 percent in 1975 to 26.2 percent - one in four - in 1983. Fortunately the Canada and Quebec Pension Plans do cover part-time workers.

Vesting and Portability: The Pension Consequences of Changing Jobs

The pension promise turns out to be hollow for many employees who contribute to pension plans but change employers several times during their careers. Some retire with much smaller pensions than they expected, and others do not even qualify for pension benefits. If more contributors understood two key technical terms - vesting and portability - they might be more realistic about what to expect from their pension plans and better aware of the need for major pension reform.

Vesting refers to the right of an employee, on changing jobs, not only to his own pension contributions (70 percent of plan members contribute towards their pensions) but also to part or all of the contributions made on his behalf by his employer. This does not necessarily mean that the employee will get the money immediately in cash. It can mean either a cash settlement or, more often, the assurance of a pension (based on the credits which have been earned to date) when the employee reaches the age of entitlement - usually 65. The latter is referred to as a deferred pension. If an employee's pension contributions are vested but he has no option except a deferred pension, his contributions are said to be **locked-in.**

Most provinces and the federal government have enacted laws covering private pension plans that set minimum standards for vesting.[12] In general, pension contributions must be vested if an employee has been a member of a plan

for ten years and has reached the age of 45. This is sometimes called the '45-and-10 rule'. Pension contributions so vested are also locked-in by law, which ensures that the employee will receive a deferred pension when he or she reaches normal retirement age.

Manitoba requires full vesting after ten years of service or participation in a private pension plan, regardless of the member's age, though the locking-in rule does not apply until age 45. Starting in 1985, locked-in vesting will be required after five years and, from 1990 on, after just two years. Saskatchewan now requires locked-in vesting for members who have worked for an employer at least one year and whose age and employment in the province total at least 45 years.

Private pension plans are free to set more generous vesting rules than the legislated minimum. In fact only 14 percent of pension plan members - one in seven - have no protection other than the 45-and-10 rule. Two out of three members are now entitled to full vesting after ten years or less, irrespective of age. However only 5 percent of private pension plan members enjoy immediate vesting (that is, contributions are vested the moment they are made). The public pension plans are superior to private plans in this respect: Canada and Quebec Pension Plan contributions are immediately vested for all plan members and are automatically locked-in.

Vesting provisions have improved over the years, but many private pension plan members still must wait a long time before their pension rights are vested. For that matter even ten years is a long time. According to the Economic Council of Canada, 11 percent of all full-time male employees aged 55 and over, and 22 percent of women employees in this age group, have not worked for the same employer for even ten years.[13]

Once again, members of public sector pension plans fare better than employees in private sector plans. In 1980, 82.3 percent of pension plan members in the public sector qualified for full vesting after ten years or less, and 6.9 percent had immediate vesting. In the private sector, only 45.5 percent

of members belonged to plans that offer vesting after ten years and just 3.6 percent enjoyed immediate vesting. Almost one-quarter of the members of private sector plans are protected by the minimum '45-and-10' vesting standard, compared to only 3 percent of employees in the public sector.

Portability is another key pension term. This means that an employee can take his accrued pension credits from one employer to another. Pension credits from the Canada and Quebec Pension Plans, for example, are completely portable. It makes no difference in these plans if a person changes jobs: his pension credits are totally unaffected. The portability feature is one of the key advantages of public pension plans.

Pension credits in most private plans, on the other hand, are not portable. If an employee moves to a new job, his pension credits with a former employer are unlikely to be of any assistance in establishing entitlement to a pension from his present employer; in a sense, he has to start all over again. At best he will receive a deferred pension from his previous employer if he worked long enough to qualify for vesting, but he cannot count his previous pension credits towards his new pension plan. At worst he gets from his previous employer only his own pension contributions, perhaps with interest (often at a below-market rate).

Portability provisions exist mainly in the public sector, though they are also found in universities, the life insurance industry and some multi-employer industries such as construction. Portability of pension credits requires reciprocal arrangements between employers - detailed agreements that spell out, among other things, how credits under one plan should be converted to credits under another plan. The vast number of private plans and the enormous variation in their structure make it inconceivable that full portability could ever be achieved among all plans in the private sector simply through employer-to-employer agreements.

If the labor force were stable, the vesting and portability problems would not seriously weaken the private pension system. The fact is, however,

that Canada has an increasingly mobile work force. A recent study found that the average Canadian male employee works full-time for six different employers during his career.[14] The Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario conducted a survey which showed that women are even less apt to have the kind of work history - an uninterrupted career with one employer - required to receive a full pension upon retirement; women often leave the labor force after their first job to raise young children; spend three times longer than men between jobs; and tend to work for a shorter period than men for each employer.[15]

Even if they belong to a pension plan in every job (an unlikely state of affairs, given the low rate of pension coverage), mobile workers can easily retire with far fewer years of pensionable service than the number of years they worked and contributed to pension plans. Some will not even qualify for a pension because they never worked long enough for any of their employers. As a result, it has been estimated that as few as 10 percent of the members of private pension plans actually end up with a full pension.[16]

A study commissioned for the federal Task Force on Retirement Income Policy shows how seriously the problems with portability and vesting can undermine the effectiveness of private pension plans. A man entering the work force today at age 20, who always belongs to a pension plan with the '45-and-10' vesting rule and works for six employers, can expect to retire at age 65 with an average of only 22 years of pensionable service after working and contributing to his pension plan for 45 years.[17] Harder hit are women who, as a group, tend to shift jobs more often than men and may leave the labor force to raise children. Even if they belong to private pension plans (and most female workers do not), the difficulties involving vesting and portability reduce further their already limited pension benefits.

Inflation and Indexation

The third major problem facing private pension plan is inflation. Actually inflation can affect pension plans in two ways, and both have to be taken into account. The better known of the two is the effect of inflation on pensions paid after retirement.

A pension of a fixed amount obviously will deteriorate in purchasing power because of inflation. What might be a comfortable income at the start of retirement can soon become a ticket to poverty. To use an example given by the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario, a person who retires on a pension of $900 a month and who has no protection against inflation will find his purchasing power cut by over one-third to $566 after five years' retirement, if inflation were 8 percent a year.[18] The longer such a pensioner lives, the less his private pension will be worth and the more he will have to rely on public programs for his income.

Inflation dropped to 5.8 percent in 1983 and will run around 5 percent in 1984, but it averaged 10 percent a year from 1974 through 1982. Periods of high inflation are devastating to unprotected pensions.

Less visible, but also damaging, is the way inflation can erode the value of pension credits earned prior to retirement. For instance, consider a plan in which benefits are based on the average of an employee's wages during his working life (what is called a 'career-average plan'). Suppose a worker's wages have increased each year just enough to compensate for inflation. In terms of purchasing power, the $5,000 a year he earned in the early 'fifties is exactly equal to the $18,000 which he earned thirty years later. Measured by what money can buy, his career average, in 1984 dollars, is really $18,000.

But career-average pension plans do not take the effects of inflation into account. They treat a dollar in 1984 the same as a dollar in 1950. Thus the effect of the $5,000 is to make his lifetime average quite low - around $11,000 - and it would be on this low figure that pension benefits would be based.

Fortunately the Canada and Quebec Pension Plans protect their contributors against both effects of inflation. Pension benefits are indexed annually to compensate fully for increases in the cost of living. Pension credits are adjusted at the time of retirement to make pensionable earnings from previous years comparable to earnings in the current year.

Private pension plans do not do nearly as well. Only 31.5 percent of members are in schemes that ensure indexed benefits after retirement. An even smaller proportion - 21.1 percent - enjoy full protection against inflation; the other 10.7 percent have only partial indexation. Thus for two pension plan members in three, the only compensation for inflation is ad hoc adjustments to benefits at the discretion of the plan's sponsor.

Again, members of public sector pension plans fare much better than members in the private sector. Two-thirds of members in the public sector enjoy indexation of their pension benefits, and almost half have their pensions fully protected from inflation. In contrast, only five percent of pension plan members who work in the private sector have indexed pension benefits. Moreover most of these are not fully indexed, but rather are raised by 2 or 3 percent in any given year or a fixed dollar amount.

Table 23

Inflation Protection, Private Pension Plans, Public and Private Sectors, 1980

	Percentage of Members	
	public sector	private sector
Indexing	65.4%	4.9%
full	47.8	0.1
partial	17.6	4.8
No indexing	34.6	95.1
Total	100.0	100.0

A national survey of large pension plans in the private sector found that, while 80 percent had made ad hoc adjustments for inflation during the period 1971-75, these averaged only 66 percent of the increase in the cost of living. A survey of Ontario manufacturing companies produced similar results. Though 80 percent of the large companies (those with more than 1,000 employees) provided some form of inflationary compensation, only 28 percent of the medium-sized firms (those with 100 to 1,000 workers) did so.[19]

Small firms (unlikely to have pension plans anyway) are much less likely to adjust pensions to counter the effects of inflation. Even if they belong to a private pension, then, lower-wage workers lack the bargaining power needed to win inflation adjustments, and their employers often lack the profits earned by larger firms to pay for pension increases.

The same situation holds in terms of protecting pension credits prior to retirement. In the public sector, almost all employees are in plans which give a good degree of protection against inflation by calculating benefits on the basis of an employee's highest-income years. These are called 'average-best earnings' plans since they are based on average earnings over a specified number (usually 5) of the member's best earnings years. A variant of this approach, the 'final average earnings' type of plan, uses average earnings during the last 5 years of employment. Often an employee's best earning years are at the end of his career, so the final and best earnings year plans provide an initial pension that reflects reasonably well the member's living standard just before retirement. In most cases, the pension is calculated as 2 percent or more of the 5 average best or final years' earnings times the number of years of credited service.

In the private sector, however, only 29.3 percent of the members have this kind of protection. Twenty-two percent have to suffer the consequences of 'career average' plans, which base the pension on the participant's average earnings over the time he belonged to the plan; unfortunately, pension credits earned each year are not automatically adjusted to counter the effect of

inflation, so the career average will be substantially below the member's earnings just before retirement. Another 38.1 percent of private sector plan members are in almost totally unprotected 'flat benefit' plans in which an employee is only ensured a fixed number of dollars a month for each year of service. Most members of flat-benefit plans are guaranteed a monthly pension of $16 (or less) times the number of years they worked for the company. In other words, someone who worked 20 years is likely to get a pension of under $320 a month or $3,840 a year, and inflation would start eating into even this small sum once retirement begins.

It is beyond the scope of the present discussion to examine in detail all the strengths and weaknesses of the different types of private plans, but it is worth noting yet another way in which the private pension system is stacked in favor of higher-income employees. As explained above, pension plans which base their benefits on a worker's final or best earning years offer better protection against the effects of inflation. They are also worth more to higher-income employees because their salaries tend to rise substantially over their working years (usually peaking towards the end of their career), unlike most lower-income workers who normally cannot look forward to progressive real pay increases and so gain little advantage from having their pension benefits based on their final or best earning years.

Women have not benefitted from the trend towards pension plans of the 'average best earnings' type (which by 1980 covered 55 percent of all plan members) because they are less likely than men to enjoy a rising earnings curve during their working lives and the pension advantages this brings. Women who work when young, then leave the labor force permanently to raise children, lose out because their 'best' or 'final' earnings (which are likely low in any case) will be worth much less thirty-odd years later when it is time to calculate their pension; again, the culprit is inflation. Women also live longer on average than men, so even if they retire with a private pension, they must watch its value dwindle from inflation over a longer period of time.

Survivor's Benefits

Another problem with private pension plans - one which especially affects women working at home - is the failure of many plans to provide survivor's benefits. Only 45 percent of pension plan members are in schemes that ensure a pension to the surviving spouse in the event that the contributor dies before retirement. These survivor's pensions are generally equal to only one-half of the pension accrued up to the time of the contributor's death. In many cases, the resulting benefit will be meagre, especially for the survivors of pension plan members who had below-average earnings and/or had not contributed long to the plan.

There are, again, large differences between plans in the private sector and in the public sector. In the public sector, 71 percent of members are in plans guaranteeing pre-retirement survivor's pensions; another 8 percent are in plans that at least refund both the employee's and the employer's vested contributions. In the private sector, however, only 24 percent members are in plans with survivor's pensions; another 24 percent are in plans that refund the employee's contributions, and 14 percent are in plans that refund both the employee's and the employer's payments. Thirty percent of private sector members are in plans that promise not a cent to the surviving spouse - not even a refund of the contributions that might have been made by the husband or wife.

The surviving spouses of pension plan contributors who die after retirement fare little better. Overall, 43 percent are entitled to a pension for the rest of their lives, 24 percent will receive a pension for five years or less, and another 7 percent for anything between 5 and 15 years. However 13 percent will get no survivor's pension whatsoever. Most surviving spouses, of course, are women.

Again, it is the public sector plans that make the figures even as good as they are. Seventy percent of the members of public sector plans can count on lifetime survivor's benefits. In the private sector, only 22 percent of members are in plans that ensure a survivor's pension for the rest of her/his life in the event of the death of the contributor after retirement; 48 percent are in plans that provide a temporary survivor's benefit (generally for five years), and 22 percent are in plans that provide no survivor's pension at all. It is no wonder that two out of every three elderly widows in this country live below the poverty line.

Most private pension plans that do not offer automatic survivor's benefits do allow retiring members to take a reduced pension in return for continuing benefits to their surviving spouse. However as few as one plan member in ten chooses this 'joint and survivor pension' option.

Saskatchewan recently amended its Pension Benefits Act to require all plans without survivor's benefits to provide a joint and survivor pension; unless the member's spouse has signed a waiver to the contrary, a surviving spouse must receive 50 percent of the member's pension. Manitoba has changed its Pension Benefits Act to require a similar joint and survivor provision in private pension plans that currently do not offer automatic survivor's benefits.

Divorce

As we saw in the previous chapter, the Canada and Quebec Pension Plans provide for the splitting of pension credits upon divorce, based on the principle of equal sharing of family assets accrued during the course of a marriage. This important feature is another advantage of public over most private pension plans.

In British Columbia, Alberta, Manitoba and New Brunswick, spouses who separate or divorce are entitled to half the private pension credits accumulated

during the marriage. In the remaining provinces, private pensions are not yet regarded as family assets to be shared upon the breakdown of a marriage. Women are the main losers from this failure since they are less likely than men to have a private pension of their own and, even if they do, likely will end up with a lower pension when they retire.

Conclusion

Private pension plans are simply irrelevant to more than half of the labor force who are excluded from coverage. Canadians who work part-time, for below-average wages or in the private sector are unlikely to belong to a private plan; the self-employed cannot participate at all. One man in two in the paid labor force has a private pension plan, in contrast to only one woman in three.

The public sector offers better pension plans to its employees than the private sector. Every public sector employee - but only one private sector work in three - belongs to an employer-sponsored pension plan. Public sector plans also have superior vesting conditions, portability arrangements, survivor's benefits and inflation protection than private sector pension plans.

However most Canadians work in the private sector, so the advantages of public sector pension plans are restricted to a relatively small segment of the work force. For many members of private pension plans, then, pension benefits upon retirement typically fail to measure up to their expectations because of the adverse vesting and portability consequences of job mobility. As pensioners who worked in the private sector grow older, they watch inflation eat away at their private pensions.

Lower-income workers in general and women in particular gain little or nothing from private pension plans. Moreover many plan members who earn middle incomes during their working years must get by on private pensions that are too small to meet their income needs in retirement. As a result, the majority of the Canadian work force - whether they belong to private plans or not - must rely upon income security programs, the Canada or Quebec Pension Plan and personal savings for most of their retirement income.

THE THIRD LEVEL: B) RETIREMENT SAVINGS PLANS AND TAX ADVANTAGES

There is one final element in Canada's retirement income system that cannot be ignored. Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) are an important vehicle for personal savings towards retirement, especially for the self-employed who cannot participate in the employer-sponsored pension plans discussed in the previous chapter. In addition, the income tax system contains provisions which reward contributors to pension and retirement savings plans and which reduce (and in some cases totally eliminate) income taxes for pensioners.

Like private pension plans, these measures are addressed to the income-replacement objective of the retirement income system. Again, however, RRSPs and tax advantages benefit the higher-income minority far more than the low and moderate-income majority. In so doing, they drive an additional wedge between the incomes of lower and higher-income elderly Canadians.

Tax Deductions for RPP and RRSP Contributions

The **Registered Pension Plan** (RPP) provision allows both the employee and his employer to deduct from taxable income up to $3,500 a year in respect of contributions to a private pension plan. The **Registered Retirement Savings Plan** (RRSP) provision permits an employee who belongs to a private plan but who has contributed less than $3,500 to put some or all of the difference into a special type of retirement savings account and to claim this amount as an additional deduction. The part of the difference that can be sheltered from tax is limited by a person's earnings: RRSP contributions added to contributions to a private pension plan cannot exceed $3,500 or 20 percent of earned income. Persons who do not belong to a private pension plan - including the self-employed - may contribute a full 20 percent of their earnings to an RRSP up to an annual limit of $5,500.[20]

Contributions to private pension plans and RRSPs, and all the investment earnings from those contributions, are not subject to tax as long as the money stays in the plans. In effect, the public treasury makes an interest-free loan (in the amount of the tax postponed or deferred) to the pension plan member. When a pension is paid at retirement, the benefits are taxable. However, after they retire most people are in a lower tax bracket than during their working years, so they do not really pay back the entire tax at all (in fact about 40 percent of deferred taxes are lost to the federal government because of this feature).

The Department of Finance put a $5 billion price tag on the tax revenues lost to Ottawa and the provinces due to these interest-free loans in 1983. The RPP deduction accounted for two-thirds of this costly public expenditure, and the RRSP deduction one-third. By comparison, the Guaranteed Income Supplement cost $2.6 billion and employer and employee contributions to the C/QPP came to $4.7 billion.

Especially in today's climate of financial restraint, this $5 billion represents an astounding sum of money, and Canadians who benefit the most are those with the highest income, for four reasons: 1) since the limit on RRSP contributions is 20 percent of income, persons with higher incomes are allowed to make larger contributions than those with lower incomes; 2) as we saw earlier, higher-income people are far more likely to belong to a private pension plan and so reap the tax savings that result from the deductibility of private plan contributions; 3) higher-income taxfilers are in a better position to save for retirement and hence are more likely to contribute (and in larger amounts) to an RRSP; 4) the use of a deduction means that the tax saving increases with income, so that those with the highest income reap the largest reward. A deduction of $1,000 for example, leads to a benefit (through a tax saving) of $500 for a high-income person in a 50 percent marginal tax bracket. However a

modest-income person with a marginal tax rate of 20 percent receives a benefit of only $200. And for someone whose income is so low that he or she is already below the tax-paying threshold, there is no benefit at all.

Table 24 shows the percentage of taxfilers in different income groups who contributed to an RRSP in 1981, as well as the amount of their contribution. The pattern is clear. In general the higher his or her income group, the more likely the taxfiler is to have an RRSP and the larger his or her average contribution. Very few low-income Canadians can afford an RRSP. The average RRSP contribution for the $100,000-and-over group was thirteen times as large as the average amount for contributors with incomes under $6,000.[21] (Appendix E shows a similar pattern for RPP contributors, except that membership declines at high income levels because many of these taxfilers are self-employed or living off investments).

Table 24

RRSP Contributors, by Income Level, 1981

Income Level	Proportion of Tax Filers	Average Contribution
Under $6,000	0.6%	$ 411
$ 6,000 - $ 9,999	3.3	832
$10,000 - $13,999	7.5	1,154
$14,000 - $19,999	14.1	1,395
$20,000 - $24,999	21.0	1,687
$25,000 - $29,999	28.4	1,899
$30,000 - $34,999	34.9	2,127
$35,000 - $39,999	43.0	2,306
$40,000 - $49,999	49.5	2,621
$50,000 - $69,999	52.7	3,469
$70,000 - $99,999	56.9	4,460
$100,000 and over	55.1	5,346
average	12.9	1,986

Men are much more likely than women to have an RRSP. In 1981, 1,346,593 or 16.8 percent of male taxfilers contributed to an RRSP, compared to 607,409 or 8.5 percent of women who filed tax forms.

Table 25 compares male and female RRSP contributors of working age (20 to 64). More than twice the proportion of men as women belong to an RRSP. The average male contributor put $408 more into his plan in 1981 than the average woman with an RRSP.

Table 25

RRSP Contributors, Working Age, by Sex, 1981

	Women	Men
Contributors 20-64	586,459	1,281,624
As Percentage of Persons 20-64	8.2%	18.1%
Average Contribution	$1,630	$2,038

There is no question that Registered Retirement Savings Plans both supplement and, for some people (such as some self-employed), substitute for private pension plans. Of the two million Canadians who contributed to an RRSP in 1981, 1.2 million - 59 percent - also belonged to a private pension plan. Only 825,000 taxfilers had RRSPs alone.

Again, however, most RRSP members - whether they contribute only to an RRSP or to both an RRSP and a private pension plan - are on the higher rungs of the income ladder, and few have low incomes. The latest available data, for

1981, show that eight in ten RRSP contributors have above-average incomes. Affluent Canadians put much more money into their RRSPs each year than the small number of low and modest-income persons with RRSPs. So RRSPs do **not** make up for the poor coverage of private pension plans among Canadians with below-average incomes.

As one would expect, the self-employed (who are not eligible for membership in private pension plans) are more likely to use an RRSP as a saving vehicle than are employees: 21 percent of the self-employed had an RRSP in 1981, compared to 15 percent of employees. As Table 26 shows, RRSP membership is highest among self-employed professionals; they were more than twice as likely to contribute to an RRSP than the self-employed in general, and their contributions were $1,145 above the average for all the self-employed. The highest coverage was for dentists (78.2 percent had an RRSP in 1981) and doctors made the highest average contribution ($4,809).

Table 26

Self-Employed RRSP Contributors, by Occupation, 1981

Occupation	Percentage With RRSP	Average Contribution
fishermen	6.6%	$2,132
farmers	15.8	3,094
business proprietors	16.7	2,189
salesmen	27.5	2,808
professionals	48.7	4,184
engineers and architects	55.8	3,965
accountants	56.6	4,207
lawyers	57.1	4,443
doctors	76.1	4,809
dentists	78.2	4,766
all self-employed	20.7	3,039
all employees	15.1	3,094

A study conducted by the Department of Finance produced some startling findings on the distribution of tax savings from the deductibility of RRSP contributions. There were only 152,000 individuals with incomes over $50,000 in 1979 - a mere 1 percent of the total 14.7 million taxfilers. Six in ten (60.8 percent) of this affluent minority contributed to a Registered Retirement Savings Plan, compared to only one in ten (11.2 percent) of taxfilers with incomes under $50,000. The well-off group averaged $4,300 in RRSP contributions, in contrast to $1,608 for the other contributors. The upper-income contributors reaped 13.2 percent of the tax savings resulting from the deduction for RRSP payments - thirteen times their size in the taxfiler population.[22]

It comes as no surprise, then, that affluent Canadians have jumped on the RRSP bandwagon in such large numbers: They stand to gain so much both during their working years (when their contributions win them lucrative tax savings) and in retirement (when their RRSP accounts will contribute a substantial portion of their income). While the total number of RRSP contributors went from 205,879 in 1969 to 1,954,002 in 1981 - an eight-fold increase - the ranks of contributors with incomes over $40,000 multiplied 37 times (9,418 in 1969 to 354,660 in 1981) over the same period.

Fewer Canadians contribute to RRSPs than private pension plans - 1.9 million versus 3.5 million in 1981 - but in total they are putting more money into RRSPs. Employee contributions to private pension plans amounted to $3.4 billion in 1981, but RRSP contributors squirrelled away $3.9 billion.

Not only do few low-income earners belong to private pension plans and RRSPs, but the tax part of the pension system offers them little incentive to do so. Contributions to an RRSP or a private pension plan (added to mandatory contributions to the C/QPP) pose a greater financial burden for a low-wage worker than for his middle or upper-income counterpart. Because the working poor are in a low or zero marginal tax bracket, their tax savings from the deductibility of RPP and RRSP contributions are small or non-existent. Moreover

upon retirement they would find that the benefits received (in the form of an annuity) from a private pension or RRSP wholly or partly offset their Guaranteed Income Supplement and provincial supplement. They might in fact be worse off than if they had saved nothing at all for their retirement. Of course this dilemma does not face most low and modest-income Canadians: few belong to private pension plans, and few can afford an RRSP even if they want one.

The February 1984 Budget has proposed major revisions to the tax assistance provisions for retirement savings. The series of changes planned are rather complex, so the reader should consult the Budget document Improved Tax Assistance for Retirement Saving for a complete account of the proposals. At this point we simply sketch out the main outlines of the proposed scheme.

The aim of the proposed tax assistance system is to encourage savings for a retirement pension equal to 2 percent of earnings accumulated throughout a working career (ages 18 to 70). To pay for such a pension, the Department of Finance says that an individual must contribute (or have contributed on his behalf by an employer) 18 percent of total lifetime earnings. Each year, an individual would be allowed an income tax deduction of up to 18 percent of career earnings to date, less previous retirement pension and savings contributions. The tax deduction would apply to contributions to private pension and savings plans, including the new Registered Pension Account (a retirement savings vehicle that would operate like an RRSP that allows employer contributions on behalf of employees and locks in benefits until retirement). A taxfiler would be able to carry over unused deduction entitlement from one year to another.

The proposed system would be phased in over several years. The first stage would see the annual limit for contributions to RRSPs and money-purchase pension plans increase from the current $5,500 (for contributors without RPPs) to $10,000 in 1985, $12,000 in 1986, $14,000 in 1987 and $15,500 in 1988. The $3,500 ceiling on deductible contributions to defined benefit RPPs (which cover 95 percent of private plan members) would be eliminated, though the existing limit on their RRSP contributions ($3,500 less RPP contributions) would remain.

A new retirement savings plan, the Registered Pension Account (RPA) would be created. The second phase, starting in 1988, would impose the new comprehensive deduction limit of 18 percent of updated career earnings, to a maximum of $15,500, for contributions to registered pension and retirement savings plans. Pension and contribution limits would be indexed annually to the average industrial wage from 1989 onwards.

While the proposed scheme is superior to the existing tax assistance provisions for retirement savings (its merits are spelled out at length in the Budget paper mentioned earlier), in our opinion it will do little to remedy the pension coverage problem for Candians earning low or modest wages. A system of incentives based on tax deductions - whatever its design - rewards affluent taxpayers most and lower-income earners least. The Budget proposals will enrich the tax benefits for upper-income taxfilers because they will be able to deduct much larger amounts from their taxable income. (A taxpayer earning $60,000 in 1985, for example, will enjoy a tax saving of $4,440 under the new rules as opposed to $2,442 under the current system - a hefty bonus of $1,998). However Canadians with average incomes or below will gain no tax advantages from the proposed approach, which in any event will not change the fact that they cannot afford to put money into an RRSP in the first place and are unlikely to belong to a private pension plan.

Tax Deduction for C/QPP Contributions

Private pension plans and RRSPs are not the only part of Canada's retirement income system that brings tax advantages that most benefit the affluent. Contributions to the Canada and Quebec Pension Plans are also tax-deductible.

Because of the ceiling on pensionable earnings, contributions to the Canada/Quebec Pension Plan are already regressive - that is, the percentage of earnings paid in contributions declines once earnings exceed the pensionable limit. Everyone making more than $20,800 in 1984 pays the same maximum contribution of $338.40 to the C/QPP. But this fixed amount represents a

diminishing proportion of income as earnings increase. For example, C/QPP contributions represent 1.6 percent of earnings at $21,000 but only 0.8 percent - just half the amount - for someone earning $42,000 a year.

The income tax deductibility of C/QPP contributions makes this regressivity all the worse. A deduction of a fixed amount such as $338.40 produces an increasing tax saving as income rises and an individual moves into higher tax brackets. To see the real amount of Canada/Quebec Pension Plan contributions, the tax saving from the deduction must be subtracted from the required contribution. The resulting net C/QPP contributions are shown in Table 27.

Table 27

Net Contributions to C/QPP, 1984

Earnings	C/QPP Contribution	Tax Saving from Deduction	Net C/QPP Contribution	Effective Contribution Rate
$ 6,000	$ 72	$ 0	$ 72	1.20%
8,000	108	29	79	0.99
10,000	144	38	106	1.06
12,000	180	47	133	1.11
15,000	234	66	168	1.12
20,000	324	96	228	1.14
30,000	338	126	212	0.71
50,000	338	151	187	0.37

The highest effective C/QPP contribution rate (i.e., net contributions as a percentage of earnings) shown is 1.20 percent, and it applies to persons earning just $6,000. The rate for a $50,000 earner is a mere 0.37 percent. Thus the poor C/QPP contributor earning only 12 percent of the salary of a $50,000-a-year person bears more than three times the effective tax burden. A worker earning a modest $20,000 (which is below the estimated average wage of $22,800) pays a net C/QPP contribution of $228 for the year - the highest amount shown on Table 27.

The cost to the federal treasury in 1980 due to the deduction of Canada and Quebec Pension Plan contributions was $540 million. The cumulative cost of the deduction in terms of taxes reduced or deferred since the plans began in 1966 comes to $4.5 billion. Adding in provincial revenue losses brings the figures to approximately $800 million and $6.7 billion, respectively.

Tax Deductions for Pension Income and Interest Income

Another section of the tax act gives additional benefits to retired Canadians who belonged to private pension plans and Registered Retirement Savings Plans. This is the provision that allows the deduction of up to $1,000 of income received from any pension or savings plan other than the public ones - that is, excluding the Canada and Quebec Pension Plans. The cost of this deduction to the federal treasury in 1980 was $105 million, and as much as $52 million was lost by the provincial governments. Since higher-income people are much more likely to contribute to a private pension plan or an RRSP, and since they contribute more on average and so get bigger benefits on retirement, they enjoyed the lion's share of this $157 million as well.

All taxfilers can deduct up to $1,000 in interest earned on savings and investments. This provision particularly helps the affluent minority of retired Canadians who derive a substantial portion of their income from investments. The investment income deduction cost Ottawa $665 million in foregone tax revenue in 1980, and the provinces lost about $332 million.

Age Exemption

Once they reach 65, taxfilers can exempt a portion of their income from tax; for the 1984 taxation year, this amount is $2,460. To put this figure in perspective, the age exemption represents about three-quarters of Old Age Security payments for a year.

Since it reduces taxable income, the age exemption - like the deductions for pension and interest income and for contributions to private pension plans, RRSPs and the Canada and Quebec Pension Plans - has a help-the-rich-most effect. A poor single pensioner who relies on income security programs for all of his or her income declares only Old Age Security payments as taxable income; the Guaranteed Income Supplement and provincial supplements are not subject to income tax. However the pensioner's basic personal exemption alone ($3,960 in 1984) is more than Old Age Security benefits (thereby reducing taxable income to zero) so the aged exemption produces no tax savings for the poorest of Canada's elderly.

The age exemption lowers the taxes of better-off pensioners who receive income from the Canada/Quebec Pension Plan, private pension plans, and investments. An aged Ontario taxfiler with $12,000 in income in 1983 (made up of $3,066 from Old Age Security payments, a Canada Pension Plan retirement pension of $1,800 and just over $7,000 from a private pension plan and investments) can reduce his taxable income by $8,130 worth of exemptions and deductions (a basic personal exemption of $3,770, an age exemption of $2,360, $1,000 in interest income and $1,000 in pension income), and would owe $569 in federal and provincial income taxes. Without the age exemption, his taxable income would be $2,360 higher and taxes would amount to $1,190. Therefore the age exemption is worth $621 to this average-income elderly Canadian.

The value of the age exemption increases as income increases. An affluent pensioner with a 1983 income of $30,000 would pay $877 more in federal and provincial income taxes if he could not claim the age exemption. The rare elderly person with a retirement income of $50,000 saves $1,048 in income tax thanks to the age exemption.

Our examples use single pensioners, but of course elderly couples benefit in the same way from the tax advantages discussed in this chapter. In the case of the age exemption, the interest deduction and the pension income deduction, the unused portion of each can be transferred to the other spouse. In fact the combination of these tax breaks means that most two-pensioner couples will owe no income tax if their income is under $18,000.

Conclusion

The objective of the Registered Pension Plan and Registered Retirement Savings Plan provisions of the Income Tax Act is to encourage saving for retirement. It is evident that they do encourage saving, but not uniformly across income groups. They reward affluent Canadians most. They offer only modest encouragement to middle-income people. And they provide virtually no incentive to low-income people.

The age exemption and deductions for pension and interest income either reduce or eliminate the tax burden for elderly Canadians. Only 54 percent of aged taxfilers - 57.5 percent of men and half of women - owed the government any income tax at last count. Of course a large proportion of the aged have low or modest incomes and so would not pay much tax in any case. However the various exemptions and deductions - which averaged $1,476 for elderly men and $694 for aged women in 1981 - ease further the tax bite on elderly income.

The problem with the tax part of the retirement income system is that its enormous benefits - over $6 billion in 1980 - so favor the fortunate few who retire on an affluent income. Even without tax advantages, income is unequally distributed within Canada's elderly population: most have low or modest incomes obtained mainly from government programs, while a minority enjoy comfortable incomes from savings, investments and private pension plans. Costly tax breaks, which help the poor least and the rich most, widen further the gap between the haves and have-nots.

CONCLUSION

Canada's retirement income system is out of balance.

Private pension plans are beset with problems - incomplete coverage of the labor force, inadequate vesting, portability and survivor's provisions, and poor protection against inflation - which render them inadequate for the minority of employees who have them and irrelevent for the majority who do not. Registered Retirement Savings Plans are the preserve of well-to-do professionals and other affluent Canadians, and do not make up for the limited coverage of private pension plans: RRSPs and private pension plans together cover only 49 percent of the work force. The tax part of the pension system - the age exemption and tax deductions for pension and interest income as well as contributions to private pension plans, RRSPs and the Canada and Quebec Pension Plans - turns logic and equity upside down, favoring those who need help least and driving an additional wedge between the incomes of the have and have-not elderly.

The Canada and Quebec Pension Plans which make up the second level of the retirement income system are superior in design to private pension and savings plans. They cover the entire labor force - employees and the self-employed, women and men, the working poor and high-paid executives alike, part-time as well as full-time workers, persons employed by private industry and by government, young workers and old. They enable all men and women working in the labor force to earn a pension for the whole of their career, and guarantee them pension contributions made by all their employers. The Canada and Quebec Pension Plans fully protect both pension credits and payments against inflation, and provide survivor's, disability and death benefits in addition to a retirement pension.

However the Canada and Quebec Pension Plans were designed to supplement private pension plans and personal savings; they will replace only 25 percent of insurable earnings up to the average wage when the plans mature. As a result of the weaknesses of private pension and savings plans, the second and third levels of the retirement income system are incapable of adequately replacing pre-retirement income for most working Canadians.

The failure of public and private pension plans puts heavy pressure on the income security programs that form the foundation of the retirement income system. The statistics speak for themselves. Half of those 65 and older receive the Guaranteed Income Supplement, an anti-poverty program originally intended to serve a small group of retired Canadians who had low incomes during their working years. The average senior citizen gets about half of his or her income from public sources (Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, the Canada or Quebec Pension Plan and provincial income supplements). One elderly Canadian in four is below the poverty line; elderly women living on their own are especially vulnerable to poverty - 60 percent were poor at last count.

The failure of private pension and savings plans leaves most Canadians heavily reliant on the public parts of the pension system. The three-tier retirement income system that makes sense in theory - the Old Age Security and Guaranteed Income Supplement programs to ensure a basic income floor for all the aged, the Canada and Quebec Pension Plans and private pension and savings plans to meet the income replacement objective - in reality is more a two (and, in some cases, one) level system for most pensioners. Without major pension reform, the swelling ranks of this country's aged - who will almost triple in number by the middle of the next century - will place a mounting burden on our unbalanced retirement income system.

APPENDIX A

PROVINCIAL TAX BENEFITS FOR THE AGED

The following lists provincial and municipal property and other tax credits, rebates, exemptions and deferrals to which aged persons may be entitled. The descriptions of the programs are intended only to give a general sense of how they operate.

NEWFOUNDLAND

School Tax Exemption

Persons 65 and over are exempt from payment of local school taxes (including poll tax and real property tax).

PRINCE EDWARD ISLAND

Tax Deferral for Senior Citizens

Guaranteed Income Supplement recipients may defer provincial and municipal real property taxes in respect of a principal residence. The deferred tax (plus any interest) becomes due when the owner dies or conveys the property to a person other than his or her spouse.

NOVA SCOTIA

Property Tax Rebate for Senior Citizens

Homeowners who receive the Guaranteed Income Supplement or Spouse's Allowance are eligible for a rebate of 50 percent of net municipal residential property taxes paid in the previous year.

NEW BRUNSWICK

Property Tax Assessment Exemption

Single property owners with an income under $7,000 can apply to have the taxable assessed value of their property reduced by $8,000.

Residential Property Tax Credit

Property owners are eligible for a property tax credit equal to $1.50 per $100 of assessed value in urban areas and $0.85 per $100 assessment in local service districts and unincorporated areas.

QUEBEC

Property and School Tax Rebate

Quebec residents who pay property and school taxes are eligible for a rebate which is calculated as 40 percent of the first $1,000 of school and property taxes less 2 percent of taxable income.

ONTARIO

Property Tax Grant for Seniors

Elderly homeowners are eligible for a rebate of up to $500 of municipal property taxes paid on their principal residence. Aged renters can claim 20 percent of their rent up to $500 a year. There is no income test for the program.

Retail Sales Tax Grant

All elderly Ontario residents, regardless of their income, are eligible for a sales tax grant of $50 a year.

MANITOBA

Cost of Living Tax Credit

This credit is calculated as 3 percent of the claimant's total personal income tax exemptions less 1 percent of net family income. If only one spouse of a couple claims the credit, the formula is 3 percent of total personal exemptions plus 3 percent of total personal exemptions of the spouse less 3 percent of the marital exemption less 1 percent of family income.

The maximum credit is $193.80 less 1 percent of OAS for a single person 65 or older and $387.60 less 1 percent of OAS for a married couple both of whose members are aged.

Property Tax Credit

This credit equals the lesser of: (1) 20 percent of 1984 rent payments in Manitoba plus net property taxes paid in 1984 plus Resident Homeowner Tax Assistance and (2) $625 minus 1 percent of family income (minimum $325). The maximum credit is $625.

Pensioner Tenants' School Tax Assistance

Tenants 65 and older (as well as those 55 to 64 who receive half or more of their income from retirement pensions) are eligible for financial assistance to cover 10 percent of rent above $1,625 for 1984.

The maximum benefit is $175 for each tenant household.

Pensioner Homeowners' School Tax Assistance

Homeowners 65 and older (as well as those 55 to 64 who receive half or more of their income from retirement pensions) are eligible for a rebate of school taxes above $162.50. The claimant's income does not affect the amount of rebate.

The maximum benefit is $175 for each homeowner household.

SASKATCHEWAN

Senior Citizen's School Tax Rebate

Homeowners 65 or older are eligible for a rebate of municipal and school taxes paid on their home and/or farm property.

The minimum rebate is $50 and the maximum is $655 per year.

Renters' Property Tax Rebate

Renters of all ages are eligible for a rebate equal to 5 percent of total rent, to a maximum of $150 a year. Elderly residents who rent their principal residence and own other property may also qualify for the Senior Citizen's School Tax Rebate, but combined benefits under the two programs cannot exceed $425 a year.

Saskatchewan Tax Reductions

Lower-income taxfilers 65 or older are eligible for a reduction in their Saskatchewan income tax. The tax reduction is equal to $210 less 30 percent of the difference between provincial income tax and $210.

The maximum tax reduction for aged taxfilers is $210.

ALBERTA

Property Tax Reduction

This property tax rebate is available to homeowners 65 or older, widowed homeowners aged 60 to 64 whose deceased spouse was 65 or older and eligible for the program at the time of death, and widowed persons 55 to 64 receiving a pension under the Widow's Pension Act. The homeowner must occupy his home for at least 120 days during the year and not have claimed any Senior Citizen Renter Assistance Grant for that year.

The maximum property tax reduction is the lesser of $1,000 and actual property taxes.

BRITISH COLUMBIA

Homeowner Grant

Homeowners 65 or older are eligible for a grant equal to the lesser of $630 and actual property taxes (less $1).

Land Tax Deferment Program

Homeowners 65 or older can defer property taxes in excess of $630 on their principal residence. Taxes and interest (charged at 8 percent a year) become payable when the dwelling ceases to be the person's principal residence.

YUKON

Homeowner's Grant

Elderly homeowners are eligible for a reduction in property taxes equal to the lesser of $350 and 75 percent of actual property taxes.

NORTHWEST TERRITORIES

Senior Citizens' Land Tax Relief

Municipalities can waive half of municipal taxes levied against homeowners 65 or older.

APPENDIX B

OTHER PROVINCIAL FINANCIAL ASSISTANCE FOR THE AGED

The following lists provincial rental assistance and other programs available to the aged other than provincial income supplements and the various tax rebates, credits and exemptions described in Appendix A. Our account is intended only to give a general sense of how the programs operate.

NOVA SCOTIA

Rental Assistance Program

Singles and couples who receive the Guaranteed Income Supplement or Spouse's Allowance and aged singles whose income is below $9,800 are eligible for a rental subsidy if their rent exceeds 30 percent of their income. The subsidy varies from 50 to 75 percent (of the rent exceeding 30 percent of income), depending on their income.

A single person whose gross monthly income is $395 or less and whose rent is $245 or more a month may receive up to $95 a month in rental assistance. A couple whose combined gross monthly income is $500 or less and whose rent is $320 a month or more may receive a rental subsidy of up to $111 a month.

NEW BRUNSWICK

Rental Assistance for the Elderly

Renters aged 50 and over (and disabled persons) whose assets do not exceed $15,000 are eligible for a rent supplement if their rent exceeds 30 percent of their total income.

A single renter can get a supplement of up to $113 a month provided that monthly income is under $740 and monthly rent is under $225. The maximum supplement for a couple is $131 a month where monthly income is under $820 and monthly rent no more than $250.

QUEBEC

Logirente (Housing Allowance for the Elderly)

Aged homeowners, renters and boarders are eligible for an allowance if their shelter costs are more than 30 percent of their income. Eligible shelter costs include a room (but not board), rent, utilities, school and municipal taxes and mortgage interest (but not principal). The market value of household assets cannot exceed $50,000, excluding principal residence, home furnishings and a car.

The subsidy is equal to 75 percent of the amount that shelter costs (to a monthly maximum of $170 for roomers, $235 for single renters/owners and $250 for couples) exceed 30 percent of income, less any property tax rebate. Persons with (1982) annual incomes above the following limits are not eligible for a shelter allowance: $6,800 for roomers, $9,400 for single owners/renters and $10,000 for couples.

The maximum Logirente payment in 1984 is $48.75 for a room, $97.50 for a single owner/renter and $110.00 for a couple.

ONTARIO

Waiver of Health Insurance Premiums

Persons aged 65 or more are exempt from Ontario Health Insurance Plan premiums. These are currently $340.20 a year for a single person and $680.40 a year for a couple.

Home Heating Grant

Homeowners and tenants who qualify for the Property Tax Grant also will receive a home heating grant of $20 per household paid in the spring of 1984. The Home Heating Grant program ends this year.

MANITOBA

Shelter Allowance for Elderly Renters (SAFER)

A monthly benefit of up to $140 is available to Manitobans aged 55 and older whose rent takes up more than 25 percent of their income. The maximum SAFER payment goes to single persons with income under $7,560 and rent of $325 and

to couples under $9,240 with a maximum claimable rert of $350 monthly. Smaller payments go to elderly renters with incomes above those limits. SAFER benefits offset the amount of Property Tax Credit to which a renter is entitled.

ALBERTA

Waiver of Health Insurance Premiums

Persons aged 65 or over are exempt from Alberta Health Care Insurance Plan premiums. These are currently $168 a year for a single person and $336 for a couple.

Senior Citizen Renter Assistance Grant

This benefit is available to tenants 65 or older, widowed tenants 60 to 65 whose deceased spouse was 65 or older and eligible for the program at the time of death, and widowed persons 55 to 64 receiving a pension under the Widow's Pension Act. A married couple can only file one claim per year for the same accommodation.

The maximum annual grant is $1,200 for persons in the private rental market, $1,000 for mobile home owners on rented land, and $600 for tenants living in subsidized housing.

Senior Citizen Home Heating Protection Program

A rebate of $100 per year is paid to homeowners 65 or older, to widowed homeowners 60 to 64 whose spouse was 65 or older at the time of death and to widowed Albertans who receive a pension under the Widow's Pension Act. The homeowner must occupy his home for at least 120 days during the year.

BRITISH COLUMBIA

Waiver of Health Insurance Premiums

Persons with low incomes, both aged and non-aged, are exempt from public health insurance premiums. These are currently $180 a year for single persons, $336 for couples, and $384 for a family of 3 or more.

Shelter Aid for Elderly Renters (SAFER)

Renters aged 65 or older who pay more than 30 percent of their incomes for rent may be eligible for a shelter subsidy. The subsidy is calculated as 75 percent of the difference between the rent paid and 30 percent of income. However, there are limits on claimable rent; these are $330 a month for a single person and $365 for a couple. Persons with higher rents may still receive a supplement, but only the part of rent equal to the limit is taken into account in calculating benefits. SAFER is not open to the elderly in a long-term health care facility or subsidized accommodation.

The maximum monthly benefit is $170.48 for a single person and $40.44 for a couple.

YUKON

Pioneer Utility Grant

Persons 65 or older and surviving spouses 60 or older are eligible for an annual grant of $480. Applicants must reside 183 days a year in their accommodation, 90 days of which are during the winter months. Persons living in subsidized housing are not eligible for the program.

APPENDIX C

Difference Between Federal/Provincial Income Security Benefits for Aged Singles and the Poverty Line, by Community Size and Province, 1984*

	500,000 and over	100,000 - 499,999	30,000 - 99,999	Less than 30,000	Rural
Nfld		-$2,769	-$2,186	-$1,520	-$ 688
P.E.I.				- 1,520	- 688
N.S.		- 2,550	- 1,967	- 1,301	- 469
N.B.		- 2,769	- 2,186	- 1,520	- 688
Quebec	-$3,266	- 2,769	- 2,186	- 1,520	- 688
Ontario	- 2,560	- 2,063	- 1,480	- 814	18
Manitoba	- 3,078	- 2,581	- 1,998	- 1,332	- 500
Sask.		- 2,469	- 1,866	- 1,220	- 388
Alberta	- 2,126	- 1,659	- 1,046	- 380	452
B.C.	- 2,799	- 2,302	- 1,719	- 1,053	- 221
Yukon				- 320	512
NWT				- 620	212

* figures with negative signs are below the poverty line

APPENDIX D

Difference Between Federal/Provincial Income Security Benefits for Aged Couples and the Poverty Line, by Community Size and Province, 1984*

	500,000 and over	100,000 - 499,999	30,000 - 99,999	Less than 30,00	Rural
Nfld		-$ 961	-$ 131	$ 702	$1,866
P.E.I.				702	1,866
N.S.		- 523	307	1,140	2,304
N.B.		- 961	- 131	702	1,866
Quebec	-$1,627	- 961	- 131	702	1,866
Ontario	369	1,035	1,865	2,698	3,862
Manitoba	- 1,522	- 556	274	1,107	2,271
Sask.		- 421	409	1,242	2,406
Alberta	653	1,319	2,149	2,982	4,146
B.C.	- 431	235	1,065	1,898	3,062
Yukon				3,102	4,266
NWT				2,502	3,666

* figures with negative signs are below the poverty line

APPENDIX E

Registered Pension Plan Contributors, By Income Level, 1981

Income Level	Proportion of Tax Filers	Average Contribution
Under $6,000	1.8%	$ 163
$ 6,000 - 9,999	6.1	274
10,000 - 13,999	17.3	347
14,000 - 19,999	34.4	665
20,000 - 24,999	45.8	927
25,000 - 29,999	51.5	1,162
30,000 - 34,999	54.2	1,403
35,000 - 39,999	53.8	1,635
40,000 - 49,999	50.5	1,888
50,000 - 69,999	43.8	2,214
70,000 - 99,999	24.4	2,528
100,000 and over	16.5	2,834
average	22.9	991

FOOTNOTES

1. The indexing formula for OAS, GIS and Spouse's Allowance works as follows. To determine the benefit rate for the second quarter of the year (April through June), for example, the rate for the first quarter is multiplied by: the average CPI for the previous November, December and January divided by the average CPI for August, September and October.

2. The Spouse's Allowance is reduced by $3 for every $4 of the couple's combined monthly income until the OAS equivalent is eliminated, after which the GIS equivalent and the pensioner's GIS are each reduced by $1 for every $4 of additional combined monthly income.

3. Our calculations include the increase in Ontario's GAINS benefit for single GIS recipients (by $17 in July and another $17 in December). Alberta also provides a pension to near-aged (55 to 64) widowed persons. The monthly benefit is equal to $604 less 1/12 of the applicant's "non-exempt" annual income; the latter includes benefits from the C/QPP, Worker's Compensation, unemployment insurance, survivor benefits from the spouse's private pension plan, private disability insurance and the Spouse's Allowance; 75 percent of income from investments, dividends, private pension plans, life insurance, etc; 75 percent of net employment earnings.

4. See National Council of Welfare, 1984 Poverty Lines (Ottawa: March 1984).

5. National Council of Welfare. Sixty-Five and Older (Ottawa: February 1984), pp. 41-44.

6. Statistics Canada. Social Security (National Programs) Vol. 5 Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance, 1982 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1982), pp. 11-14.

7. Quebec has amended the definition of disability under the Quebec Pension Plan to make benefits available to persons whose disability prevents them from pursuing their regular employment, not (as in the past and in the CPP) "any" line of work.

8. Persons who use the childrearing dropout do not actually have to leave the labor force.

9. Ciuriak, Dan and Harvey Sims. Participation Rate and Labour Force Growth in Canada (Ottawa: Long Range and Structural Analysis Division, Department of Finance, 1980), pp. 46-47. The low projection is 65.3 percent of women 20 and 65 in the labor force by 2000; the high projection is 70.6 percent. The projection for men 20 and over for 2000 is 79.2 percent.

10. Unless otherwise indicated, all private pension plan statistics in this chapter are from Statistics Canada, Private Pension Plans in Canada, 1980 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1982) or from earlier editions of that report.

11. Health and Welfare Canada. Pension Plan Coverage by Level of Earnings and Age, 1978 and 1979 (Ottawa: Planning, Evaluation and Liaison Division, Income Security Programs Branch, 1982), p. A-9. The self-employed are excluded.

12. The exceptions are British Columbia, Prince Edward Island and Newfoundland.

13. Economic Council of Canada. One in Three: Pensions for Canadians to 2030 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1979), p. 74.

14. Prēfontaine, Raymond and Yves Balcer. "Interaction of Labour Mobility Rates and Vesting Rules on Years of Pensionable Service", The Retirement Income System in Canada: Problems and Alternative Policies for Reform: Volume II. (Ottawa: Task Force on Retirement Income Policy to the Government of Canada, 1979), Appendix 8.

15. Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario. Report. Vol. II. Design for Retirement (Toronto: Government of Ontario, 1980), p. 25.

16. Brown, Joan C. How Much Choice? Retirement Policies in Canada (Ottawa: Canadian Council on Social Development, 1975), p. 167. The author cited the Canadian Labour Congress as her source of information.

17. Prēfontaine and Balcer.

18. Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario, ibid, p. 213.

19. Cited in The Retirement Income System in Canada: Problems and Alternative Policies for Reform: Volume I (Ottawa: Task Force on Retirement Income Policy to the Government of Canada, 1979), p. 50.

20. The February 1984 federal Budget has proposed major changes in tax assistance for retirement savings. These proposals are summarized at the end of this section.

21. RRSP calculations in this section are by the National Council of Welfare, using data from Revenue Canada, Taxation Statistics, 1983 Edition (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1983), Tables 2 and 3.

22. Department of Finance. Analysis of Federal Tax Expenditures for Individuals (Ottawa: November 1981), p. 19.

PENSION TERMINOLOGY

Benefit Formula A provision in a pension plan that establishes the method by which the amount of an employee's pension is to be calculated, the amount being determined by multiplying some fraction of the employee's earnings, or a fixed dollar amount, by the years of service under the employer's pension plan.

Best Average Benefit Formula A benefit formula where the earnings component is the average level of earnings during a specified number of the highest paid years.

Canada Pension Plan (CPP) A mandatory earnings-related pension plan administered by the federal government and financed by employee and employer contributions. The CPP guarantees a retirement pension at age 65 equal to 25 percent of a member's average lifetime earnings, up to a ceiling. The ceiling is based on the year's maximum pensionable earnings (YMPE), which is $20,800 and will eventually equal the average industrial wage. The CPP also provides a disability pension, disabled contributor's child benefit, survivor's pension, orphan's benefit and a lump-sum death benefit. The CPP covers workers outside Quebec; in Quebec, the Quebec Pension Plan provides parallel coverage.

Career Average Benefit Formula A benefit formula where the earnings component is an employee's average earnings during the whole period of coverage under the plan.

Credit-splitting Dividing pension credits accumulated during a marriage or common-law relationship between the spouses.

Deferred Annuity or Vested Deferred Pension A life annuity payable beginning at some future date (usually the retirement age) to an employee whose membership in a private pension plan has terminated after becoming vested and before the normal retirement age of the plan.

Defined Benefit Plan A pension plan that provides a pension whose amount is determined by a defined benefit formula that relates the pension to the employee's number of years of service and, in some plans, to some measure of average or recent levels of pay. An example is a final average plan in which the annual pension is equal to the number of years of service, up to 35, multiplied by 2 percent of the employee's average salary over the last five years of service (i.e., a maximum pension of 70 percent of average salary over the last five years of service).

Defined Contribution Plan A pension plan where the pension is determined by the amount of annuity that the accumulated contributions plus interest can purchase at retirement. Contributions are normally fixed as a percentage of the employee's salary and may be made by the employee and employer or by the employer alone. These are often called "money purchase plans" (e.g., RRSPs).

Drop-out Provision Allows a pension plan member to exclude certain years when calculating pension entitlements. For example, the C/QPP allow members to drop out up to 15 percent of their working life so as not to penalize them for periods of little or no income due to unemployemnt, illness, attendance at school, etc. In addition, the childrearing drop-out allows C/QPP members to exclude from lifetime earnings the years when their children are under age 7; some parents (usually women) remain at home or work part-time during these years and so have low or no earnings.

Final Average Plan A pension plan where the defined benefit formula is based on the average level of earnings in the final few years before retirement (usually from three to ten).

Flat Benefit Plan A pension plan where the defined benefit formula provides a fixed amount of pension for each year's service, irrespective of level of earnings (e.g., $15 per month pension per year of service).

Fully Funded A pension plan that at any particular time has sufficient assets to provide for the payment of all pension and other benefits required to be paid to current and past members.

Guaranteed Income Supplement (GIS) A federal income security program for the low-income aged. Benefits are indexed quarterly to the Consumer Price Index and paid on a monthly basis. The maximum benefit ($267.33 a month for single pensioners and one-pensioner couples and $412.22 a month for pensioner couples, for the second quarter of 1984) is reduced by 50 cents for every dollar of other income (other than Old Age Security benefits).

Joint and Survivor Provision Found in a pension plan that reduces a member's retirement pension in order to provide a survivor benefit for his or her spouse.

Locking In A requirement that an employee's and the employer's contributions on his behalf made to a pension plan after a certain date cannot be forfeited or paid as a cash withdrawal if the employee, on termination of employment, has reached a certain age and/or has completed a certain number of years of either service or of plan membership.

Money-Puchase Plan See defined-contribution plan.

Old Age Security (OAS) The basic federal income security program for all Canadians 65 or older. The monthly benefit ($266.28 for the second quarter of 1984) is taxable but is not included as income for purposes of computing GIS benefits. Benefits are indexed quarterly to the rise in the Consumer Price Index.

Pay-As-You-Go A pension plan which collects just enough money each year through contributions to cover administrative costs and current pension benefits.

Portability Arrangements for the transfer of a member's pension credits either to another pension plan or to a Registered Pension Account when changing jobs.

Private Sector Plan A private pension plan sponsored by an employer in the private sector.

Public Pension Plans Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, Spouse's Allowance, provincial income supplements for the aged, the Canada and Quebec Pension Plans.

Public Sector Plan A private pension plan sponsored by an employer in the public sector.

Quebec Pension Plan (QPP) A mandatory earnings-related pension plan administered by the Quebec government. The QPP and CPP are basically the same in design.

Registered Pension Account (RPA) A proposed tax-assisted retirement savings plan that will allow employer contributions on behalf of an employee and will lock in contributions.

Registered Pension Plan (RPP) An employer-sponsored pension plan that has been accepted for registration (thereby qualifying for tax assistance) under the Income Tax Act.

Registered Retirement Savings Plan (RRSP) An individual retirement savings vehicle provided under the Income Tax Act. Taxes are deferred on the contributions and the interest income they earn until the savings are withdrawn, usually as a retirement annuity. Contributions are tax-deductible up to a specified limit (in 1985, 18 percent of earnings up to a deduction limit of $10,000).

Spouse's Allowance (SA) A federal income security program for couples one of whose members is receiving GIS and whose other member (the Spouse's Allowance recipient) is aged 60 to 64. A recipient whose spouse dies can continue receiving the Spouse's Allowance until he or she reaches 65. Maximum SA benefits are, for the second quarter of 1984, $472.39 - the sum of an OAS pension and maximum GIS at the married rate. Like OAS and GIS, SA is paid monthly and benefits are indexed quarterly.

Survivor Benefits Benefits paid to the beneficiary (typically a spouse) of a pension plan member who dies. This benefit is generally equal to half of the pension accrued at the time of the member's death.

Vesting The member's right, on termination of employment before retirement under a pension plan, to all or part of the benefit that has accrued under the normal benefit formula of a defined benefit plan, or to the accumulated contributions held on his behalf in a defined contribution plan, up to the date of termination of employment. In simple terms, the pension plan member is entitled to his employer's as well as his own contributions when he leaves his employer. The benefit is often payable as a deferred pension upon retirement.

Year's Basic Exemption (YBE) C/QPP contributors do not pay contributions on earnings below this level, which is 10 percent of the YMPE. The YBE is $2,000 for 1984.

Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE) The maximum earnings for which contributions can be made to the C/QPP. The YMPE is $20,800 for 1984. Thus employers and employees each contribute 1.8 percent of employee earnings between the YBE ($2,000) and the YMPE ($20,800) to a maximum of $338.40 for 1984. The self-employed pay 3.6 percent of their earnings between the YBE and the YMPE.

MEMBERS OF THE NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

Ms. Yvonne Raymond (Chairperson)
Montreal

Ms. T. Ann Brennan
Bath, New Brunswick

Mr. Jean Brousseau
Duberger, Quebec

Mr. Richard Davidson
North Burnaby, British Columbia

Ms. Camille Girard-McClure
Dolbeau, Quebec

Ms. Judy Jackson
Rexdale, Ontario

Ms. Colleen Kawalilak
Calgary, Alberta

Ms. Joyce Kert
Weston, Ontario

Mr. Pierre Levasseur
Drummondville, Quebec

Ms. Joyce McLellan
Newport, Prince Edward Island

Ms. Maria Minna
Toronto, Ontario

Mr. Robert Mondor
Montreal, Quebec

Ms. Evelyn Murialdo
Toronto, Ontario

Ms. Gail Newall
Markham, Ontario

Ms. Elizabeth Paulson
Wynyard, Saskatchewan

Mr. Gerry Rosenquist
Morrisburg, Ontario

Ms. Penelope Rowe
St. John's, Newfoundland

Mr. Tim Sale
Winnipeg, Manitoba

Mr. Richard B. Splane
Vancouver, British Columbia

Mr. T.D. Tramble
Monastery, Nova Scotia

* * * * * * * * * * * * * * * * * * * *

National Council of Welfare
Brooke Claxton Building
Ottawa K1A 0K9

Director: Ken Battle

NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

The National Council of Welfare was established by the Government Organization Act, 1969 as a citizens' advisory body to the Minister of National Health and Welfare. Its mandate is to advise the Minister on matters pertaining to welfare.

The Council consists of 21 members, drawn from across Canada and appointed by the Governor-in-Council. All are private citizens and serve in their personal capacities rather than as representatives of organizations or agencies. The membership of the Council includes past and present welfare recipients, public housing tenants and other low-income citizens, as well as laywers, professors, social workers and others involved in voluntary service associations, private welfare agencies, and social work education.

Reports by the National Council of Welfare have dealt with a wide range of issues on poverty and social policy in Canada, including: income security, medicare, poverty lines and poverty statistics, pension reform, the aged, taxation, the working poor, children in poverty, community economic development, women and poverty, employment policy, single-parent families, social services, nutrition, community organizing, child welfare, poor people's groups, legal aid/legal services, low-income consumers, and poverty coverage in the press.

On peut se procurer des exemplaires en
français de toutes les publications du
Conseil national du bien-être social,
en s'adressant au Conseil national du
bien-être social, Immeuble Brooke Claxton
OTTAWA K1A 0K9

GUIDE DES PENSIONS

Rapport du Conseil national du bien-être social
sur les revenus de retraite

avril 1984

Gouvernement du Canada
Conseil national du Bien-être social

Government of Canada
National Council of Welfare

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Also available in English under the title
A Pension Primer

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984
N° de Cat. H68-12/1984F
ISBN 0-662-92607-2

AVANT-PROPOS

La réforme des pensions est un sujet compliqué, même pour les experts. Le régime de retraite au Canada comporte trois principaux paliers, qui comprennent chacun plusieurs éléments - un palier de base formé de programmes fédéraux et provinciaux de sécurité de revenu; un deuxième palier composé des régimes de pensions publics (le Régime de pensions du Canda et le Régime de rentes du québec); et un troisième palier formé de régimes de retraite privés de diverses formes, de Régimes enregistrés d'épargne-retraite et de dispositions fiscales spéciales qui encouragent les gens à épargner en vue de la retraite et réduisent les impôts des personnes âgées. La plupart des gens n'ont qu'une vague notion du fonctionnement de ce système compliqué, de ses lacunes, et des mesures qu'on pourrait prendre pour l'améliorer. Et pourtant, le résultat du processus de réforme influera sur la vie de tous les Canadiens qui payent des impôts, participent à des régimes de pension et parviennent à l'âge de la retraite.

Le Conseil national du bien-être social a préparé une série de rapports sur les personnes âgées et le système de revenus de retraite. Ces rapports veulent présenter les données de base que les citoyens ordinaires ont besoin pour comprendre le débat sur les pensions et y participer.

Le financement du Régime de pensions du Canada explique comment le Régime de pensions du Canada est financé et comment les sommes excédentaires sont prêtées aux provinces. Le rapport étudie les besoins auxquels le RPC devra répondre dans l'avenir et propose l'adoption du financement par répartition pure et une hausse graduelle des taux de cotisation. Soixante-cinq ans et plus examine la croissance passée et future de la population âgée au Canada et met en lumière les tendances relevées dans les données statistiques sur la pauvreté et les revenus; le rapport étudie aussi les coûts d'habitation, les subventions et services, et l'impact des programmes de sécurité de revenu pour les personnes âgées.

Le rapport qui suit, intitulé Guide des pensions, explique pour le profane le système canadien de revenus de retraite. Il expose le fonctionnement de ce système compliqué et en révèle les points forts et les faiblesses. Le rapport qui l'accompagne, Voies de la réforme des pensions, revoit les trois principales approches de la réforme; il commente la série de propositions du budget fédéral de février 1984 relatives aux pensions; et il présente les recommandations du Conseil national du bien-être social sur la réforme à long terme du système de revenus de retraite.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LE PREMIER PALIER: LES PROGRAMMES DE SÉCURITE DE REVENU	4
Sécurité de la vieillesse (SV)	4
Supplément de revenu garanti (SRG)	6
Allocation au conjoint	10
Suppléments de revenu provinciaux	13
Avantages fiscaux et aide au logement consentis par les provinces	16
Évaluation	17
LE DEUXIÈME PALIER: LE RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA ET LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC	25
LE TROISIÈME PALIER: A) LES RÉGIMES DE RETRAITE PRIVÉS	48
Protection restreinte	50
Les conséquences d'un changement d'emploi: l'attribution et la transférabilité des droits à la pension	54
Inflation et indexation	58
Prestations de survivant	63
Le divorce	65
LE TROISIÈME PALIER: B) RÉGIMES D'ÉPARGNE-RETRAITE ET AVANTAGES FISCAUX	68
Déduction fiscale des contributions aux REP et aux REER	68
Déduction fiscale des contributions aux RPC/RRQ	76

	Page
Déduction fiscale des revenus de pensions et d'intérêt	78
Exemption en raison de l'âge	79
CONCLUSION	82
ANNEXES	
A. Avantages fiscaux provinciaux pour les personnes âgées	85
B. Autres programmes provinciaux d'aide financière pour les personnes âgées	89
C. Écart entre les prestations fédérales-provinciales de sécurité de revenu pour les personnes seules âgées et le seuil de la pauvreté, selon la taille de la collectivité et la province, 1984	93
D. Écart entre les prestations fédérales-provinciales de sécurité de revenu pour les couples âgés et le seuil de la pauvreté, selon la taille de la collectivité et la province, 1984	94
E. Cotisants de REP, selon le niveau de revenu, 1981	95
RENVOIS	96
GLOSSAIRE	98

INTRODUCTION

Un système de revenus de retraite devrait répondre à deux objectifs essentiels: voir à ce que toutes les personnes âgées disposent d'un revenu minimum leur permettant de vivre convenablement et en toute dignité, peu importe les circonstances ayant marqué leurs années de vie active; et maintenir un rapport raisonnable entre le revenu que gagnait un particulier avant la retraite et celui dont il dispose après la retraite, de manière que la retraite n'entraîne pas une baisse marquée de son niveau de vie. Nous parlerons ici d'une **lutte contre la pauvreté** et du **remplacement du revenu** comme étant les objectifs du système de pensions.

Le Canada dispose d'un système de revenus de retraite à trois paliers. À la base se trouvent les programmes fédéraux de sécurité de revenu - la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint - et divers suppléments de revenu pour les personnes âgées fournis par six des dix provinces et par les territoires. Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec constituent le second palier. Le troisième est composé de régimes de retraite privés et de régimes d'épargne-retraite privilégiés par des dispositions particulières du régime d'impôt sur le revenu.

Chaque palier a un rôle à jouer pour assurer la réalisation des objectifs de base du système de revenus de retraite. Les programmes de sécurité de revenu du premier palier ont pour fonction principale de garantir un revenu minimum acceptable, afin qu'aucun Canadien âgé n'ait à faire face à la pauvreté. Ces programmes gouvernementaux aident aussi au remplacement du revenu des personnes âgées dont les revenus étaient faibles ou moyens pendant leur vie active.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont ensemble mis en place le deuxième palier du système de revenus de retraite - les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec - pour s'assurer que tous les travailleurs canadiens mettent de côté une partie de leurs gains en vue de la retraite. Ces régimes de retraite publics sont toutefois d'envergure assez restreinte, pour donner libre cours à l'initiative personnelle grâce aux régimes de retraite

privés et d'épargne-retraite du troisième palier. Les deuxième et troisième paliers visent ensemble à répondre aux besoins de la majorité des Canadiens en matière de remplacement du revenu.

En **théorie**, le système canadien de revenus de retraite qu'on vient de résumer se tient bien. Pour la majorité des retraités qui ont gagné des revenus moyens ou élevés pendant leur vie active, le remplacement du revenu au moyen de régimes de pensions et d'épargne-retraite efficaces répondrait automatiquement à l'objectif se rapportant à la lutte contre la pauvreté. Mais pour la minorité de gens dont les revenus étaient inadéquats pendant la vie active, le remplacement d'une partie seulement de ces revenus ne ferait que garantir après la retraite un état de pauvreté encore plus marqué. Il faut donc, comme mesure de sécurité, des programmes de sécurité de revenu qui fournissent aux citoyens à faible revenu un revenu stable et adéquat après la retraite.

Malheureusement, le système de revenus de retraite au Canada est en **réalité** loin de satisfaire à cet idéal . Un retraité sur quatre vit sous le seuil de la pauvreté. Bon nombre de Canadiens à revenu moyen font face à une baisse marquée dans leur niveau de vie au moment de la retraite; et plus ils vieillissent, plus leurs revenus diminuent.

Moins de la moitié de la population active a accès aux trois paliers du système de revenus de retraite. La quasi totalité des familles et des particuliers ayant des salaires faibles ou modestes pendant leur vie active n'ont que les programmes de sécurité de revenu et les régimes de pension publics comme source de revenu de retraite. Bon nombre de Canadiens qui gagnent des revenus moyens pendant leur vie active dépendent aussi des programmes publics après la retraite pour la majeure partie de leurs revenus, compte tenu de l'échec de la partie privée du régime de pensions.

Les pages qui suivent présentent un guide du système de revenus de retraite au Canada. Le rapport décrit le fonctionnement du système et en indique les principaux points forts et les plus grandes faiblesses.

LE PREMIER PALIER: LES PROGRAMMES DE SÉCURITÉ DE REVENU

La couche de base du sytème de revenus de retraite au Canada vise principalement la lutte contre la pauvreté. Elle englobe trois programmes fédéraux auxquels s'ajoutent divers suppléments provinciaux.

Sécurité de la vieillesse (SV)

Le programme fédéral de Sécurité de la vieillesse est le programme de sécurité de revenu de base s'adressant aux Canadiens âgés. La "pension de vieillesse", comme on l'appelle souvent, accorde des prestations mensuelles à presque tous les hommes et femmes de 65 ans et plus.

Les prestations de Sécurité de la vieillesse sont pleinement indexées en fonction de la hausse du coût de la vie. Elles augmentent en janvier, en avril, en juillet et en octobre selon la hausse de l'Indice des prix à la consommation.[1] La pension de Sécurité de la vieillesse est de $266,28 par mois pour le deuxième trimestre de 1984.

Le programme de Sécurité de la vieillesse est le plus gros et le plus dispendieux des programmes fédéraux pour les personnes âgées. Presque deux millions et demi de Canadiens reçoivent la pension mensuelle de SV, et le programme accordera des prestations d'environ 8,3 milliards de dollars pendant l'année financière 1984-1985. Les prestations de Sécurité de la vieillesse sont financées à même les recettes générales fédérales, dont la majeure partie provient des impôts sur le revenu.

Les prestations de SV sont imposables, de sorte que le trésor fédéral recouvre une partie des sommes allouées aux retraités lorsqu'ils payent leurs impôts sur le revenu. Mais comme la plupart des Canadiens âgés ont des revenus modestes, ils payent peu ou ne payent pas d'impôts. Par conséquent, on ne recouvre qu'à peu près 6 pour cent des coûts du programme de Sécurité de la vieillesse par l'entremise du régime fiscal.

Les prestations de Sécurité de la vieillesse étant imposables, le programme assure aussi une répartition progressive des bénéfices. Les retraités à faible revenu conservent le plein montant de leurs prestations parce qu'ils sont trop pauvres pour avoir à payer des impôts. Les personnes âgées à revenu élevé payent des impôts sur leurs prestations de SV, et reçoivent donc des bénéfices nets (c.-à-d. après-impôts) réduits. Plus le revenu est élevé, plus les prestations nettes de SV sont faibles.

Pour avoir droit aux prestations de Sécurité de la vieillesse, un requérant doit être âgé de 65 ans ou plus, être citoyen canadien ou résident légal le jour précédant l'approbation de la demande, et avoir résidé au Canada pendant au moins 10 ans après l'âge de 18 ans. (Les retraités qui quittent le pays continuent de recevoir leurs prestations de SV pourvu qu'ils aient demeuré au Canada pendant au moins 20 ans au total après l'âge de 18 ans.) On n'accorde aucune importance à des facteurs tels que l'expérience du marché du travail, le salaire antérieur, d'autres sources de revenu de retraite, la retraite ou la vie active.

La durée de résidence influe aussi sur le montant des prestations de Sécurité de la vieillesse. Toute personne qui atteint l'âge de 65 ans est admissible au plein montant de la pension de SV si elle a résidé au Canada pendant au moins 40 ans au total après son 18^{e} anniversaire de naissance. C'est le cas de la majorité des retraités.

Les personnes âgées qui n'ont pas résidé au Canada pendant au moins 20 ans après leur 18^{e} anniversaire recevront aussi le plein montant de la pension si, au 1er juillet 1977, elles avaient 25 ans ou plus et résident continuellement au Canada pendant les dix années précédant immédiatement la date de l'approbation de leur demande d'une pension de SV. S'ils se sont absentés pendant la période de dix ans, les citoyens âgés ont droit au plein montant de la pension s'ils ont résidé au Canada (après l'âge de 18 ans) pendant des périodes qui sont au total au moins égales à trois fois les périodes de temps passé à l'étranger et s'ils ont résidé au Canada pendant au moins un an avant l'approbation de leur demande de pension.

Ceux qui ne remplissent pas ces conditions de résidence reçoivent une pension partielle de SV. Ils doivent "gagner" leurs prestations, à raison de 1/40^{e} de la pleine pension mensuelle pour chaque année complète de résidence au Canada après l'âge de 18 ans; aucune prestation ne sera accordée si la période de résidence au Canada est inférieure à 10 ans. La seule exception à la condition de résidence de dix ans est celle qu'on fait dans le cas des immigrants âgés de pays ayant signé un Accord international de sécurité sociale avec le Canada. (À ce jour, des accords ont été conclus avec le Portugal, la Grèce, l'Italie, la France, la Jamaïque, et les États-Unis). Si leur période de résidence totale dans les deux pays après l'âge de 18 ans est égale à dix ans, ces personnes auront droit à une pension partielle accordée à raison de 1/40^{e} de la pension totale pour chaque année de résidence au Canada.

Bien qu'elle ne touche pas beaucoup de personnes âgées à l'heure actuelle, cette mesure relative aux prestations partielles aura de graves répercussions dans l'avenir chez les hommes et les femmes qui viendront vivre au Canada. Dans une génération, il y aura deux catégories de Canadiens âgés: les Canadiens nés au pays ou ayant immigré alors qu'ils étaient jeunes, recevant la pleine pension de Sécurité de la vieillesse; et la plupart des Canadiens naturalisés, ne recevant que des prestations partielles, même s'ils ont travaillé pendant des années, payé des impôts et contribué d'autres façons à l'économie et à la société. (C'est pourquoi le budget de février 1984 a proposé que les retraités à faible revenu recevant une pension de SV partielle bénéficient d'un SRG additionnel, afin qu'ils disposent du même revenu de retraite garanti que les autres Canadiens âgés.)

Supplément de revenu garanti (SRG)

Le Supplément de revenu garanti constitue le deuxième programme fédéral à l'intention des personnes âgées. Créé en 1967, ce programme accorde un supplément à la pension universelle de Sécurité de la vieillesse, en fonction de l'évaluation du revenu, afin d'aider les personnes âgées pauvres n'ayant pas

ou ayant peu de revenus autres que la pension de Sécurité de la vieillesse. Le Supplément de revenu garanti accordera des prestations de presque 2,8 milliards de dollars au cours de la présente année financière (1984-1985).

Le Supplément de revenu garanti n'est pas imposable. Comme dans le cas de la Sécurité de la vieillesse, le Supplément est indexé trimestriellement selon la hausse du coût de la vie. Le SRG et la SV sont versés en un seul paiement mensuel.

Le Supplément maximum - accordé aux personnes n'ayant pour tout autre revenu que la pension de Sécurité de la vieillesse - est présentement de $267,33 par mois pour une personne seule et pour une personne mariée dont le conjoint ne reçoit pas la Sécurité de la vieillesse ou l'Allocation au conjoint, et de $412,22 par mois pour un couple. Le maximum est réduit de $1 pour chaque $2 provenant mensuellement d'une autre source de revenu (excluant la pension de Sécurité de la vieillesse), selon une moyenne annuelle; dans le cas d'un couple marié, on considère que chaque conjoint dispose de la moitié du revenu combiné. Ainsi les retraités recevant moins de $6 400 à peu près par année d'autres sources de revenu et les couples, moins de $9 900 d'autres revenus annuels (combinés) peuvent recevoir un Supplément de revenu garanti partiel.

Le Tableau 1 indique le fonctionnement du programme de Supplément de revenu garanti. Les taux s'appliquent au premier trimestre de 1984 (janvier à mars) et les montants d'autres revenus (en excluant la SV) et le SRG sont des montants mensuels.

Tableau 1

Prestations mensuelles de Supplément de revenu garanti, avril-juin 1984

Personne seule retraitée		Couple de retraités	
Autre revenu mensuel moyen*	SRG	Autre revenu mensuel moyen*	SRG
$ 0	$267,33	$ 0	$412,22
50	242,33	100	362,22
100	217,33	200	312,22
200	167,33	400	212,22
300	117,33	600	112,22
535 et plus	0,00	825 et plus	0,00

*ne comprend pas la SV

Une personne seule sans autre revenu que la SV recevra un Supplément de revenu garanti de $267,33 par mois. Si elle a d'autres revenus d'une valeur de $100 (par exemple du RPC ou du RRQ, d'un régime de retraite privé, d'intérêt sur des placements, d'un emploi), les prestations de SRG sont réduites de $50 par mois (c.-à-d. 50 pour cent de $100). Lorsque les autres revenus s'élèvent à $535 par mois, la personne n'est plus admissible au SRG. Il en va de même des couples de retraités, bien que les montants diffèrent: plus ils reçoivent d'argent de sources autres que la SV, moins le Supplément de revenu garanti est élevé.

Plus de 1,2 million d'hommes et de femmes - la moitié de la population âgée - reçoivent un Supplément de revenu garanti en plus de la pension de Sécurité de la vieillesse. Un bénéficiaire du SRG sur quatre - 304 000 Canadiens âgés - est si pauvre qu'il a droit au plein montant.

Les personnes âgées seules ont grand besoin du Supplément de revenu garanti; 65 pour cent d'entre elles reçoivent le SRG, comparativement à 43 pour cent seulement des personnes âgées mariées. Le Tableau 2 révèle que lors du dernier recensement, 686 335 bénéficiaires du SRG - 55,0 pour cent du nombre total - recevaient des bénéfices au taux applicable aux personnes seules (c.-à-d. qu'il s'agit de personnes seules ou de personnes mariées dont le conjoint ne reçoit pas la SV ou l'Allocation au conjoint). Le pourcentage de retraités recevant le SRG au taux applicable aux personnes seules et qui sont admissibles aux prestations maximales (31,6 pour cent) est deux fois plus élevé que celui des couples (15,5 pour cent). La majeure partie (71,3 pour cent) des prestations de SRG accordées au taux maximum sont versées à des retraités bénéficiant de prestations accordées au taux applicable à des personnes seules.

Tableau 2

Bénéficiaires du SRG, taux complet et partiel, selon l'état civil, janvier 1984

	Prestations maximales	Prestations partielles	Total
Taux applicable aux personnes seules	216 768	469 567	686 335
%/rangée	31,6%	68,4%	100,0%
%/colonne	71,3	49,8	55,0
Taux applicable aux personnes mariées	87 234	474 085	561 319
%/rangée	15,5%	84,5%	100,0
%/colonne	28,7	50,2	45,0
Total	304 002	943 652	1 247 654
%/rangée	24,4%	75,6%	100,0%
%/colonne	100,0	100,0	100,0

Puisque les femmes représentent la grande majorité des personnes âgées seules et ont en moyenne des revenus plus faibles que ceux des hommes, il n'est pas étonnant qu'elles bénéficient sensiblement du Supplément de revenu garanti. Cinquante-six pour cent des femmes de 65 ans et plus reçoivent le SRG, contre 49 pour cent des hommes âgés. Le Tableau 3 indique que les femmes représentent 60 pour cent des bénéficiaires du SRG, et que le pourcentage de femmes bénéficiant du Supplément maximum est plus élevé que le pourcentage d'hommes.

Tableau 3

Bénéficiaires du SRG, taux maximum et partiel, selon le sexe, juin 1983

	Exprimé comme pourcentage des bénéficiaires du SRG	Pourcentage de bénéficiaires au taux maximum	Pourcentage de bénéficiaires à un taux partiel
Femmes	61,0%	26,6%	73,4%
Hommes	39,0	21,8	78,2

La proportion de Canadiens âgés bénéficiant du Supplément de revenu garanti varie considérablement à travers le pays. Huit personnes âgées sur dix à Terre-Neuve et dans les territoires du Nord-Ouest ont droit au SRG en plus de leur pension de Sécurité de la vieillesse. Plus de soixante pour cent des personnes âgées dans les autres provinces atlantiques et au Québec reçoivent le SRG. Toutefois, en Ontario, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, moins de la moitié des personnes âgées ont droit au SRG. Le Tableau 4 indique le nombre de personnes bénéficiant de la Sécurité de la vieillesse, de l'Allocation au conjoint et du Supplément de revenu garanti dans chaque province et territoire.

Le pourcentage de Canadiens âgés bénéficiant du Supplément de revenu garanti maximum varie aussi beaucoup d'une province à l'autre. Le Tableau 5 indique qu'un pourcentage sensiblement plus élevé de bénéficiaires du SRG dans les territoires du Yukon et du Nord-Ouest sont admissibles au Supplément maximum. Le Québec et les provinces atlantiques ont aussi un pourcentage supérieur à la moyenne de bénéficiaires admissibles au Supplément maximum à cause de la faiblesse de leurs revenus.

Allocation au conjoint

En 1975, le gouvernement fédéral instituait l'Allocation au conjoint, dans le but de fournir un revenu égal au montant combiné de la pension SV et du SRG aux couples à faible revenu dont un des conjoints reçoit le SRG et l'autre est âgé de 60 à 64 ans. L'Allocation au conjoint maximale est présentement de $472,39 (ce qui équivaut à la pension de SV plus la moitié du SRG au taux s'appliquant à un couple de retraités), et elle est indexée trimestriellement. Comme dans le cas du Supplément, l'Allocation au conjoint est réduite lorsqu'il y a d'autres sources de revenu; elle n'est pas imposable.[2]

Tableau 4

Nombre de personnes recevant la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint, selon la province, janvier 1984

	SV	Allocation au conjoint	SRG	Pourcentage SRG
Terre-Neuve	47 285	3 569	37 701	79,7%
Île-du-Prince-Édouard	15 513	754	10 743	69,3
Nouvelle-Écosse	98 146	4 813	62 593	63,8
Nouveau-Brunswick	75 176	4 038	49 021	65,2
Québec	607 375	27 744	375 057	61,8
Ontario	905 662	24 768	373 557	41,3
Manitoba	127 112	4 325	63 704	50,1
Saskatchewan	121,984	3 888	59 267	48,6
Alberta	170 356	5 418	80 451	47,2
Colombie-Britannique	311 789	8 576	132 404	42,5
Yukon	752	20	380	50,5
Territoires du Nord-Ouest	1 335	74	1 075	80,5
CANADA	2 486 086	88 042	1 247 654	50,2

Tableau 5

Bénéficiaires du Supplément de revenu garanti, taux maximum et partiel, selon la province, janvier 1984

	Maximum	Partiel
Terre-Neuve	41,7%	58,3%
Île-du-Prince-Édouard	27,2	72,8
Nouvelle-Écosse	27,7	72,3
Nouveau-Brunswick	29,8	70,2
Québec	29,6	70,4
Ontario	18,5	81,5
Manitoba	19,3	80,7
Saskatchewan	22,3	77,7
Alberta	22,9	77,1
Colombie-Britannique	21,0	79,0
Yukon	55,8	44,2
Territoires du Nord-Ouest	76,4	23,6
CANADA	24,4	75,6

Pendant les premières années d'application de l'Allocation au conjoint, les bénéficiaires cessaient de recevoir l'Allocation lorsque le conjoint le plus âgé mourait et n'avaient droit à aucune prestation fédérale avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans. En 1979, le programme a été modifié de manière à permettre aux bénéficiaires dont le conjoint meurt de continuer à recevoir une allocation jusqu'à l'âge de 65 ans.

L'Allocation au conjoint représente le plus petit des trois programmes fédéraux de sécurité de revenu à l'intention des personnes âgées. En janvier 1984, 88 042 personnes (des femmes dans plus de 90 pour cent des cas) recevaient

l'Allocation au conjoint. En 1984-1985, le programme accordera des prestations d'une valeur estimative de 279 millions de dollars.

L'Allocation au conjoint présente un défaut, soit celui de venir en aide à certains Canadiens quasi âgés alors qu'elle exclut d'autres personnes dont le besoin d'aide financière est aussi grand. Prenons l'exemple de trois femmes seules pauvres âgées entre 60 et 65 ans. La première reçoit une Allocation au conjoint de $472,39 par mois parce que son défunt époux recevait un Supplément de revenu garanti et qu'elle bénéficiait de l'Allocation au conjoint avant le décès de son mari. La deuxième femme est elle aussi une veuve ne disposant que de faibles revenus, mais elle n'a pas droit à l'Allocation parce que son époux est décédé alors qu'elle avait 59 ans ou qu'il n'avait pas encore 65 ans (dans l'un ou l'autre cas, elle n'est pas admissible à l'aide fédérale). La troisième femme est pauvre mais n'a jamais été mariée; elle ne peut recevoir d'Allocation au conjoint parce qu'elle n'a jamais eu de conjoint.

La veuve qui reçoit une Allocation au conjoint n'est certes pas une personne à l'aise. Elle reçoit $61 de moins par mois qu'elle n'obtiendrait si elle avait droit à la SV et au SRG, et l'Allocation au conjoint lui rapportera au total environ $5 700 en 1984 - beaucoup moins que le seuil de pauvreté estimatif de $9 000 dans un centre métropolitain comme Vancouver, Toronto ou Montréal. Mais les femmes quasi-âgées à faible revenu qui n'ont pas droit à l'Allocation au conjoint sont beaucoup plus mal en point. Environ une sur trois seulement fait partie de la population active, de sorte que la plupart d'entre elles doivent avoir recours à l'aide sociale provinciale, qui est beaucoup moins élevée que l'Allocation au conjoint. En Ontario, par exemple, l'aide sociale accordée à une personne seule est inférieure d'environ un tiers à l'Allocation au conjoint.

Suppléments de revenu provinciaux

Les personnes âgées dans six provinces (Nouvelle-Écosse, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique) et dans les territoires

du Yukon et du Nord-Ouest ont accès à des revenus supplémentaires, sous forme de suppléments provinciaux pour les personnes âgées. Le montant de ces suppléments et le nombre de versements varient considérablement d'une province à l'autre.

Tableau 6

Suppléments de revenu provinciaux pour les personnes âgées, 1984

	Prestations annuelles maximales	
	Personne seule	Couple
Nouvelle-Écosse	$ 219	$ 438
Ontario	587	1 996
Manitoba	188	405
Saskatchewan	300	540
Alberta	1 140	2 280
Colombie-Britannique	467	1 196
Yukon	1 200	2 400
Territoires du Nord-Ouest	900	1 800

L'Alberta, le Yukon et les territoires du Nord-Ouest offrent les programmes de supplément de revenu les plus généreux à leurs citoyens âgés. En 1984, un retraité seul à faible revenu reçoit jusqu'à $1 200 au Yukon, $1 140 en Alberta et $900 dans les territoires du Nord-Ouest en sus des prestations fédérales des programmes SV/SRG. Les couples âgés reçoivent un maximum de $2 400 au Yukon, de $2 280 en Alberta, et de $1 800 dans les territoires du Nord-Ouest. Les couples retraités à faible revenu en Ontario et en Colombie-Britannique sont aussi admissibles à d'importants suppléments de revenu provinciaux.[3]

Les suppléments provinciaux, exprimés comme pourcentage des prestations fédérales SV/SRG, varient entre 3 pour cent seulement pour une personne seule et 4 pour cent pour un couple au Manitoba, et 18 pour cent pour une personne seule et 21 pour cent pour un couple au Yukon.

Comme c'est le cas du Supplément de revenu garanti, les suppléments provinciaux et territoriaux sont soumis à un examen du revenu (en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse, il y a de plus une évaluation des biens), et sont généralement offerts à toutes les personnes de 65 ans et plus, bien que les suppléments au Manitoba soient accordés aux retraités de 55 ans et plus, que l'Alberta accorde aussi une pension spéciale aux veufs et veuves de 55 à 64 ans, et que la Colombie-Britannique les offre aux personnes de 60 ans et plus. En Ontario, en Saskatchewan, en Alberta, en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les territoires du Nord-Ouest, les suppléments sont versés tous les mois; le supplément accordé aux personnes âgées du Manitoba est versé trimestriellement; et en Nouvelle-Écosse, on verse un montant global en mai de chaque année. Contrairement aux programmes fédéraux, les suppléments provinciaux pour les personnes âgées ne sont pas indexés en fonction de la hausse du coût de la vie.

Les suppléments provinciaux viennent ajouter au revenu des personnes âgées pauvres qui ont la chance d'habiter les provinces qui accordent de tels suppléments. Mais les suppléments favorisent les couples au détriment des personnes seules.

En Nouvelle-Écosse, en Alberta, au Yukon et dans les territoires du Nord-Ouest, toutes les personnes âgées reçoivent le même montant, qu'elles soient mariées ou non, de sorte que le supplément accordé aux couples admissibles est deux fois plus élevé que celui des personnes seules. Trois provinces - l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique - versent aux couples plus du double du montant qu'elles accordent aux personnes âgées seules. Seule la Saskatchewan accorde un montant proportionnellement plus élevé à une personne âgée seule (un retraité seul reçoit 56 pour cent du supplément accordé à un couple).

Bien que tous les Canadiens âgés à faible revenu aient besoin d'aide financière, on peut soutenir que les provinces devraient rajuster les taux des suppléments pour qu'une personne âgée seule reçoive un montant plus élevé que celui qui est accordé à chaque conjoint d'un couple âgé. Comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, les programmes fédéraux de SV et de SRG permettent à

de nombreux couples de passer au-dessus du seuil de pauvreté, mais les retraités seuls demeurent bien en deçà du seuil de pauvreté. Les provinces qui accordent aux couples âgés des suppléments équivalents au double ou plus de la somme que reçoivent les personnes âgées seules élargissent davantage l'écart qui existe entre les personnes âgées seules et les couples âgés à faible revenu.

Avantages fiscaux et aide au logement consentis par les provinces

Les provinces offrent aux personnes âgées divers types de réductions, d'exemptions et de crédits d'impôts qui diminuent leur fardeau fiscal et augmentent ainsi leur revenu disponible. L'annexe A décrit brièvement les dispositions fiscales pour les personnes âgées dans chaque province.

Toutes les provinces réduisent le montant des taxes foncières ou scolaires pour les propriétaires âgés et certaines accordent en vertu du même programme des réductions aux locataires. Dans certains cas, ces mesures ne s'adressent qu'aux personnes âgées, tandis que dans d'autres elles sont offertes à l'ensemble de la population. Certaines provinces ont mis en place des programmes s'adressant aux retraités à faible revenu, alors que d'autres offrent des bénéfices à tous, sans tenir compte de la situation financière. Les bénéfices maximums se situent entre $500 et $600 dans la plupart des provinces.

L'Ontario offre aussi à ses résidents âgés un remboursement de taxe de vente de $50. Le Manitoba accorde un crédit d'impôt remboursable de vie chère pouvant atteindre $194 par année.

L'Annexe B indique d'autres types d'aide financière provinciale pour les personnes âgées. Plusieurs provinces accordent des allocations à leurs citoyens âgés à faible revenu qui doivent consacrer un pourcentage important de leurs revenus au loyer. Le programme Logirente au Québec offre une subvention équivalant à 75 pour cent de la partie du coût du logement (loyer ou paiement

hypothécaire) qui dépasse 30 pour cent du revenu; toutefois, la subvention ne peut dépasser $97,50 par mois par personne, et $110,00 par couple, et le revenu des personnes âgées seules ne peut excéder $9 400, tandis que celui des couples âgés ne peut dépasser $10 000. Plusieurs autres provinces ont mis sur pied des programmes semblables à celui du Québec.

Évaluation

Les programmes fédéraux de sécurité de revenu accordent présentement aux Canadiens seuls pauvres de 65 ans et plus un revenu de $533,61 par mois ($266,28 du programme de Sécurité de la vieillesse et $267,33 du Supplément de revenu garanti). Les couples à faible revenu dont au moins un membre est âgé de 65 ans ou plus peuvent compter sur un revenu mensuel de $944,78, pourvu que l'autre membre ait au moins 60 ans. De plus, quelques veufs et veuves âgés entre 60 et 65 ans - mais certes pas tous - reçoivent $472,39 par mois sous forme d'Allocation au conjoint. (Ces données s'appliquent d'avril à juin 1984).

Le Tableau 7 indique les prestations maximales combinées provenant des programmes fédéraux et des divers suppléments provinciaux en 1984. (Le tableau ne tient pas compte des crédits d'impôt provinciaux remboursables déjà mentionnés auxquels les personnes âgées pourraient avoir droit. L'admissibilité à ces crédits varie selon qu'une personne soit propriétaire ou locataire, selon le montant de ses frais de logement, et selon d'autres facteurs, de sorte qu'aucune somme "moyenne" ne puisse être ajoutée qui ne déforme considérablement les données.) Nous tenons compte de la hausse mensuelle de $50 du SRG pour les personnes âgées seules et les couples dont un des conjoints est pensionné ($25 en juillet et $25 en décembre 1984) annoncée dans le budget de février 1984.

Lorsqu'on compare les prestations provenant des programmes fédéraux et provinciaux aux seuils de la pauvreté, on comprend aisément qu'il y ait tant de pauvres chez les personnes âgées au Canada. Les résultats apparaissent au Tableau 8. Les montants précédés du signe "-" sont inférieurs aux seuils de pauvreté et les autres montants sont supérieurs aux seuils.

Tableau 7

Prestations maximales provenant des programmes fédéraux* pour les personnes âgées et des suppléments provinciaux, 1984

	Personnes seules			Couples		
	Programmes fédéraux*	Suppléments provinciaux	Total	Programmes fédéraux*	Suppléments provinciaux	Total
Terre-Neuve	$6 634	-	$6 634	$11 435	-	$11 435
Île-du-Prince-Édouard	6 634	-	6 634	11 435	-	11 435
Nouvelle-Écosse	6 634	$ 219	6 853	11 435	$ 438	11 873
Nouveau-Brunswick	6 634	-	6 634	11 435	-	11 435
Québec	6 634	-	6 634	11 435	-	11 435
Ontario	6 634	587	7 221	11 435	1 996	13 431
Manitoba	6 634	188	6 822	11 435	405	11 840
Saskatchewan	6 634	300	6 934	11 435	540	11 975
Alberta	6 634	1 140	7 774	11 435	2 280	13 715
Colombie-Britannique	6 634	467	7 101	11 435	1 196	12 631
Yukon	6 634	1 200	7 834	11 435	2 400	13 835
Territoires du Nord-Ouest	6 634	900	7 534	11 435	1 800	13 235

*Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti

Les seuils de pauvreté du Tableau 8 sont les niveaux estimatifs de 1984 préparés par le Conseil national du bien-être social d'après les seuils des faibles revenus révisés (année de base: 1978) de Statistique Canada, qui varient selon la taille de la famille et de la collectivité. Dans les villes comptant un demi million de résidents ou plus, le seuil de pauvreté estimatif est de $9 000 pour les personnes seules et de $13 062 pour les couples; cinq des villes énumérées au Tableau 8 (Montréal, Toronto, Winnipeg, Edmonton et Vancouver) se situent dans cette catégorie. Les seuils estimatifs à Saint-Jean (T.-N.), Halifax, Saint-Jean (N.-B.) et Régina sont de $9 403 pour une personne seule et de $12 396 pour une famille de deux. À Charlottetown, qui compte moins de 30 000 habitants, le seuil de pauvreté estimatif est de $8 154 pour une personne seule et de $10 733 pour un couple.

Tableau 8

Écart entre le revenu de base accordé aux personnes âgées et le seuil de pauvreté, 1984

	Personnes seules	Couples
Saint-Jean (T.-N.)	- $2 769	- $ 961
Charlottetown	- 1 520	702
Halifax	- 2 550	- 523
Saint-Jean (N.-B.)	- 2 769	- 961
Montréal	- 3 266	- 1 627
Toronto	- 2 679	369
Winnipeg	- 3 078	- 1 522
Régina	- 2 469	- 421
Edmonton	- 2 126	653
Vancouver	- 2 799	- 431

Les programmes gouvernementaux de sécurité du revenu maintiennent les couples âgés au-dessus du seuil de pauvreté à Charlottetown, à Toronto et à Edmonton. Mais il manque aux couples des autres grandes villes canadiennes énumérées au Tableau 8 entre $400 et $1 600 pour atteindre le seuil de pauvreté, selon leur lieu de résidence.

Dans chaque province, l'écart entre le seuil de pauvreté et les prestations de sécurité de la vieillesse pour les couples âgés varie selon la taille de la collectivité, parce que le seuil de pauvreté est rajusté à la hausse dans les grands centres et à la baisse dans les plus petites villes, les villages et les régions rurales (on compte cinq catégories différentes). Au Manitoba, par exemple, l'écart entre le revenu et le seuil de pauvreté chez les couples âgés est de $1 522 à Winnipeg (ville de plus de 500 000 habitants). Mais le seuil des faibles revenus dans les collectivités de 30 000 à 100 000 résidents est inférieur aux bénéfices provenant des programmes fédéraux et manitobain, de sorte que les couples âgés y ont un revenu excédant de $274 le seuil de pauvreté; les couples âgés dans les centres de moins de 30 000 habitants reçoivent $1 107 de plus que le seuil de pauvreté, et ceux des régions rurales, $2 271 de plus que le seuil de pauvreté estimatif.

La plupart des Canadiens âgés habitent des grands centres urbains (100 000 résidents ou plus). Les deux seules provinces où les programmes fédéraux et provinciaux de sécurité de revenu accordent aux couples âgés habitant des grands centres urbains un revenu de base supérieur au seuil de pauvreté sont l'Ontario et l'Alberta. En Colombie-Britannique, les couples âgés dans les villes de 100 000 à 500 000 habitants reçoivent seulement $235 de plus que le seuil de pauvreté, mais ceux de Vancouver sont à plus de $400 du seuil de la pauvreté. Dans toutes les autres provinces, les couples âgés des grandes villes sont à plusieurs centaines de dollars du seuil de la pauvreté.

Les personnes âgées seules s'en tirent beaucoup moins bien que les couples agés. Même dans les provinces comme l'Alberta et l'Ontario, qui ajoutent des suppléments assez généreux aux prestations de base de la Sécurité

de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti, les personnes âgées seules sont sous le seuil des faibles revenus dans toutes les collectivités, et le plus souvent à des milliers de dollars sous ce seuil. Les Annexes C et D indiquent l'écart entre les prestations de sécurité de revenu et le seuil de pauvreté chez les personnes seules et les couples âgés dans des collectivités de différentes tailles au sein de chacune des provinces.

Il apparaît clairement que les programmes fédéraux et provinciaux de sécurité de revenu qui composent le premier palier du système de revenus de retraite ne réalisent pas adéquatement leur objectif, soit lutter contre la pauvreté. Ils sont néanmoins d'une importance capitale pour la grande majorité des Canadiens âgés, et sans eux, la pauvreté serait beaucoup plus répandue et beaucoup plus grave.

En 1981, les programmes fédéraux de Sécurité de la vieillesse et de Supplément de revenu garanti et les suppléments provinciaux fournissaient 36 pour cent du revenu des couples âgés (dont les deux conjoints avaient 65 ans ou plus) et 43 pour cent du revenu des personnes âgées seules. Les Canadiens âgés à faible revenu ont grandement besoin de l'aide du gouvernement. En 1981, les programmes fédéraux et provinciaux de sécurité de revenu fournissaient 82 pour cent du revenu des couples âgés sous le seuil de la pauvreté et 79 pour cent du revenu des personnes âgées seules à faible revenu.[5]

Bien que les prestations actuelles ne réussissent pas à faire passer toutes les personnes âgées au-dessus du seuil des faibles revenus, les améliorations apportées au fil des ans aux programmes fédéraux de sécurité du revenu ont néanmoins contribué sensiblement à hausser le revenu des personnes âgées et à diminuer l'ampleur de la pauvreté. À partir de 1966, l'âge d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse a baissé d'un an chaque année jusqu'à ce qu'il atteigne en 1970 son niveau actuel de 65 ans. Une modification apportée en 1972 à la Loi sur la sécurité de la vieillesse prévoit l'augmentation annuelle des prestations en fonction de la hausse du coût de la vie déterminée par l'Indice des prix à la consommation. Le gouvernemental fédéral a apporté deux changements majeurs au programme en 1973. Les prestations

mensuelles ont augmenté de 20 pour cent au mois d'avril, et à partir d'octobre, elles sont trimestriellement indexées pleinement au coût de la vie.

Le Supplément de revenu garanti est entré en vigueur en janvier 1967. Comme la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti est pleinement indexé au coût de la vie depuis octobre 1973. De plus, le gouvernement fédéral a sensiblement haussé le Supplément de revenu garanti quatre fois depuis l'entrée en vigueur du programme: en avril 1971 (hausse de 64 pour cent pour les personnes seules et de 41 pour cent pour les couples), en janvier 1972 (22 pour cent pour les personnes seules, 26 pour cent pour les couples), en janvier 1979 (19 pour cent pour les personnes seules, 11 pour cent pour les couples) et en juillet 1980 (25 pour cent pour les personnes seules, 16 pour cent pour les couples). Le budget de février 1984 a annoncé une hausse mensuelle de $50 au cours de l'année 1984 pour les personnes seules qui reçoivent le SRG.

Ces modifications ont au fil des ans haussé la valeur des prestations de Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti accordées aux personnes âgées. Une personne seule admissible à la Sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti maximum recevait $1 260 en 1967, soit environ $4 057 en dollars de 1983. Les prestations annuelles provenant des deux programmes avaient grimpé à $6 147 en 1983, ce qui équivaut à une hausse réelle marquée de 52 pour cent par rapport à l'année 1967. La valeur des prestations SV/SRG accordées aux familles comptant deux bénéficiaires (un maximum de $10 883 en 1983) a grimpé de 34 pour cent de 1967 à 1983. Le fait que les prestations soient pleinement indexées au coût de la vie est d'une importance cruciale; sans cette protection, les revenus de la plupart des Canadiens âgés auraient baissé dangereusement pendant les années 1974 à 1982, alors que le taux d'inflation était en moyenne de 10 pour cent par année.

Bien que la Sécurité de la vieillesse joue un rôle vital dans la lutte pour assurer un revenu de base au grand nombre de Canadiens âgés pauvres, elle contribue aussi à l'autre objectif du système de revenus de retraite, c.-à-d. le remplacement du revenu. Mais le programme de SV remplace à l'heure actuelle une plus faible proportion du revenu de retraite que par le passé.

En 1964, les prestations de Sécurité de la vieillesse représentaient 20 pour cent du salaire industriel moyen; la proportion a baissé à un peu moins de 14 pour cent au milieu des années 1970, et demeure depuis à peu près à ce niveau. La baisse est due au fait que le salaire moyen a dans l'ensemble augmenté plus que les taux de la SV depuis 1964.

Les taux de la Sécurité de la vieillesse ont augmenté de façon plutôt irrégulière. De 1964 à 1967, les prestations sont demeurées les mêmes. De 1968 à 1970, les hausses ont été limitées à un maximum de 2 pour cent par année, de sorte que les prestations en 1971 n'étaient que légèrement plus élevées qu'en 1970. À partir de janvier 1972, la pension de SV a été indexée pleinement au coût de la vie. Les prestations ont grimpé de 15 pour cent (au-dessus du taux d'inflation, pour compenser) en avril 1973, et en octobre on adoptait la formule actuelle de hausses trimestrielles en fonction de l'Indice des prix à la consommation.[6]

Tableau 9

Sécurité de la vieillesse et salaire industriel moyen, 1964 à 1984

	SV	Salaire industriel moyen	SV/salaire industriel moyen
1964	$ 900	$ 4 499	20,0%
1966	900	5 008	18,0
1968	918	5 716	16,1
1970	955	6 593	14,5
1972	995	7 759	12,8
1974	1 345	9 261	14,5
1976	1 634	11 858	13,8
1978	1 904	13 798	13,8
1980	2 272	16 504	13,8
1981	2 541	18 475	13,8
1982	2 842	20 321	14,0
1983	3 066	21 700	14,1
1984	3 220	22 800*	14,1*

* montant estimatif

Ainsi, de 1964 à 1983, les prestations de SV ont augmenté de 241 pour cent. Mais le salaire moyen a grimpé encore plus - de 389 pour cent - pendant la même péride de 19 ans. Par conséquent, la pension de SV représente en ce moment une plus petite proportion du salaire moyen qu'en 1974. Le pourcentage est cependant demeuré autour de 14 pour cent depuis le milieu des années 1970 parce que la hausse du salaire moyen et celle du coût de la vie sont à peu près les mêmes.

LE DEUXIÈME PALIER: LE RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA ET LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

Le Régime de pensions du Canada, en vigueur partout sauf au Québec, et le Régime de rentes du Québec constituent le deuxième palier du système de revenus de retraite. Les deux régimes étant presque identiques, la description qui suit s'applique aux deux; toute différence importante sera notée.

Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec ont été créés en 1966. Reconnaissant que les régimes de retraite privés et l'épargne personnelle ne pouvaient à eux seuls répondre pleinement aux besoins de revenus de tous les retraités canadiens, les gouvernements fédéral et provinciaux ont décidé de mettre sur pied un régime public qui garantirait un minimum de revenu de remplacement et qui suppléerait à la partie privée du système de revenus de retraite. Ensemble, les régimes de retraite publics et privés sont sensés voir à ce que les Canadiens épargnent suffisamment pendant leur vie active pour disposer d'un revenu adéquat après la retraite.

Toute personne de 18 à 65 ans qui fait partie de la population active rémunérée, qu'il s'agisse d'un employé ou d'un travailleur autonome, travaillant à plein temps ou à temps partiel doit, aux termes de la loi, verser des cotisations au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec. Ceux qui continuent de travailler passé l'âge normal de la retraite (65 ans) peuvent contribuer aux Régimes jusqu'à ce qu'ils atteignent 70 ans; ils doivent alors interrompre leurs cotisations. Les cotisations sont fixées à 1,8 pour cent des gains cotisables de l'employé; l'employeur verse des cotisations équivalentes. Les travailleurs autonomes doivent payer la part de l'employeur en plus de celle de l'employé - un taux de cotisation de 3,6 pour cent.

Les cotisations aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec sont prélevées non sur le total des gains, mais plutôt sur une partie des gains (les "gains cotisables" ou "gains ouvrant droit à pension") se situant

entre un minimum annuel donné ("l'exemption de base de l'année") et un montant maximum (le "maximum des gains cotisables de l'année"). En 1984, l'exemption de base est de $2 000 et le maximum des gains cotisables est de $20 800. Employeurs et employés ne paient pas de cotisations à l'égard des gains inférieurs à $2 000 ou supérieurs à $20 800.

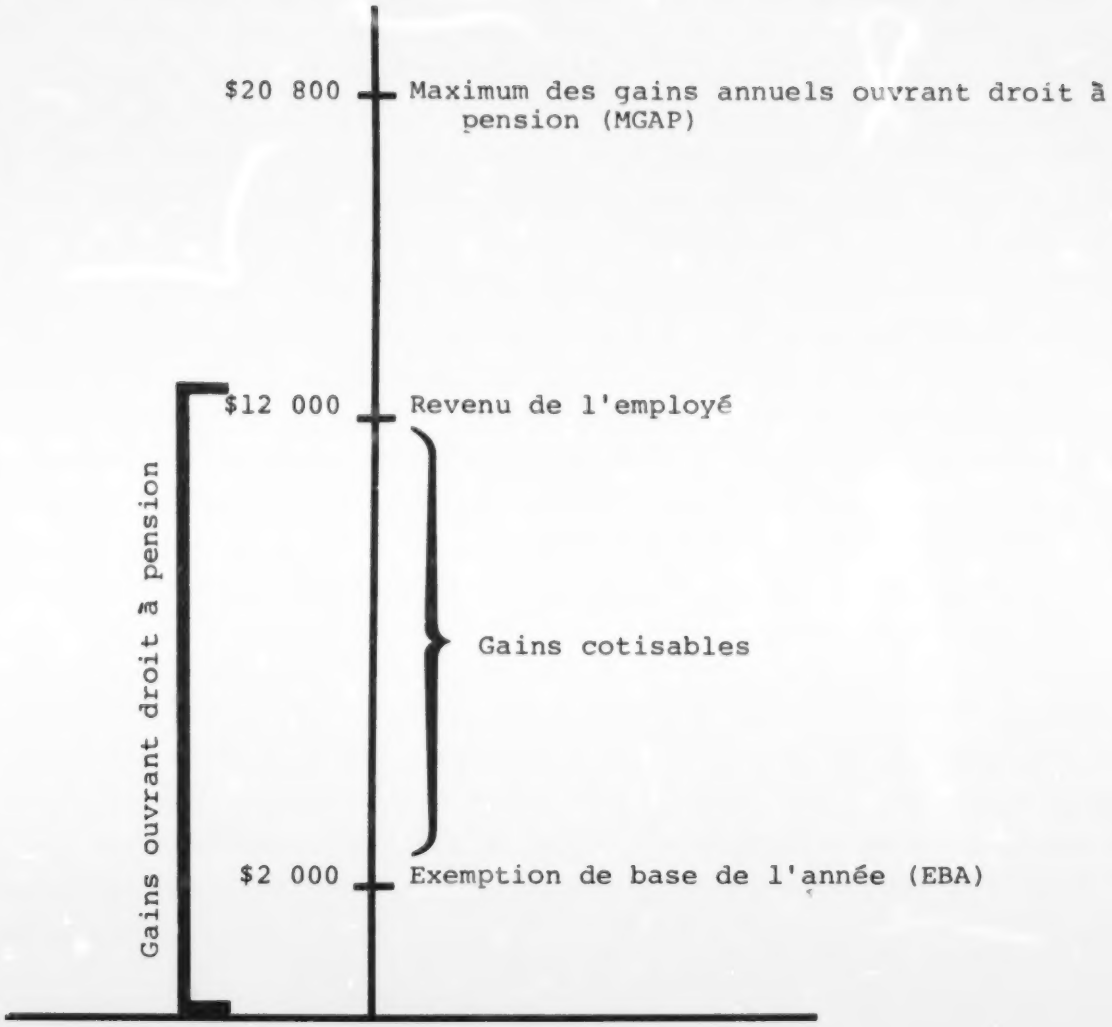
Un particulier gagnant $12 000, par exemple, payera cette année des cotisations de $180,00 aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (1,8 pour cent de $10 000, soit de la différence entre $12 000 et $2 000) et son employeur devra verser le même montant. Le travailleur qui gagne $25 000 aura une déduction à la source de $338,40 au titre des cotisations aux RPC/RRQ (1,8 pour cent de la différence entre le maximum des gains cotisables de $20 800 et l'exemption de base de $2 000). Tous ceux qui gagnent plus de $20 800 payeront les mêmes cotisations de $338,40, quel que soit le niveau de leurs revenus.

Une dernière expression doit être expliquée pour bien comprendre le fonctionnement des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Les "gains cotisables" ou "gains ouvrant droit à pension" sont le montant des gains cotisables d'un particulier (le revenu sur lequel on prélève les cotisations) plus l'exemption de base de l'année. Dans notre premier exemple, les gains cotisables sont de $12 000 ($10 000 plus $2 000). Dans le second, les gains cotisables sont de $20 800 ($18 800 plus $2 000); puisque ce montant ne peut être plus élevé, on l'appelle le "maximum des gains cotisables" ou le "maximum des gains ouvrant droit à pension".

Ces expressions pouvant être difficiles à comprendre, elles sont illustrées dans le graphique imagé qui suit. L'employé dont il est question dans le Graphique A gagne $12 000 en 1984.

GRAPHIQUE A

TERMINOLOGIE
RPC/RRQ



La pension maximale accordée pendant une année quelconque équivaut à 25 pour cent de la moyenne du maximum des gains ouvrant droit à pension pendant cette année-là et les deux années précédentes. En 1984, la pension maximale est de $387,50 par mois ou $4 650 par année.

La pension de retraite d'un particulier équivaut à 25 pour cent de la moyenne de ses gains cotisables pendant ses années de vie active. Pour ceux qui avaient 18 ans ou plus au moment de l'entrée en vigueur des RPC/RRQ en 1966, les "années de vie active" sont les années entre 1966 et leur 65^{e} anniversaire; pour les autres, ce sont les années entre leur 18^{e} et leur 65^{e} anniversaires.

Pour tenir compte de l'inflation, les gains ouvrant droit à pension des années précédentes sont rajustés au moment d'établir la pension de retraite de manière à pouvoir comparer les gains passés et actuels. La moyenne s'appliquant aux années de vie active n'est donc pas touchée par des changements dans les gains résultant de l'inflation seulement. Cet élément de protection contre l'inflation est un des principaux avantages des RPC/RRQ, qu'on retrouve dans peu de régimes privés.

Un travailleur qui a gagné chaque année un montant égal ou supérieur au maximum des gains cotisables entre 18 et 65 ans recevra la pension maximale. Celui qui a gagné la moitié des gains maximums ouvrant droit à pension recevra à la retraite la moitié de la pension maximale.

La moyenne des années de vie active sur laquelle est fondée la pension de retraite des RPC/RRQ est établie en fonction des années durant lesquelles le travailleur aurait pu participer à la vie active entre 18 et 65 ans, plutôt que des années réelles de vie active. Par conséquent, la personne qui a gagné plus que le maximum des gains cotisables mais n'a travaillé que pendant 20 ans recevrait probablement moins que le maximum de la pension de retraite. Plusieurs règlements permettent toutefois d'exclure de la moyenne des années de vie active certaines périodes de gains faibles ou nuls.

Un règlement prévoit l'exclusion de certaines périodes de gains faibles ou nuls (jusqu'à 15 pour cent de la vie active d'une personne) en calculant la moyenne des années de vie active, pour éviter de pénaliser des gens suite à des périodes de gains faibles ou nuls occasionnées par le chômage, la maladie, des périodes d'étude ou d'autres situations semblables. (Cette disposition s'applique seulement à ceux qui ont contribué aux RPC/RRQ pendant au moins dix ans.)

Un cotisant peut aussi exclure de la moyenne des années de vie active chaque mois pour lequel il a reçu une pension d'invalidité des RPC/RRQ (offerte aux handicapés graves). Ceux qui travaillent et contribuent aux RPC/RRQ passé l'âge de 65 ans peuvent remplacer des mois de gains faibles ou nuls avant 65 ans par des mois de gains cotisables passé 65 ans (jusqu'à 70 ans), afin d'améliorer leur moyenne d'années de vie active.

Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec renferment aussi une disposition d'exclusion, qu'on appelle la disposition d'exclusion volontaire pour la période où on élève des enfants. En vertu de cette disposition, les parents - habituellement la mère - qui demeurent au foyer pour élever des enfants de moins de sept ans (ou qui travaillent à temps partiel plutôt qu'à plein temps) peuvent exclure ces années de revenus faibles ou nuls du calcul de la moyenne des gains de vie active. Grâce à cette heureuse initiative, les parents ne sont pas pénalisés - au moyen d'une pension considérablement réduite - s'ils quittent le marché du travail ou travaillent à temps partiel pendant quelques années pour élever des enfants. Le Régime de rentes du Québec a adopté cette disposition dès 1977; le Régime de pensions du Canada l'a finalement adoptée en 1983.

Le fait que les prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec soient indexées chaque année en fonction de la hausse du coût de la vie représente aussi un aspect avantageux. Les prestations sont imposables, bien que les cotisations aux RPC/RRQ soient déductibles du revenu imposable.

Les RPC/RRQ fournissent, outre les pensions de retraite, des prestations de conjoint survivant et d'orphelin, des prestations de décès et une pension en cas d'invalidité grave. Les prestations maximales pour l'année 1984 sont présentées au Tableau 10.

Tableau 10

Prestations maximales payables en vertu des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, 1984

	RPC	RRQ
Pension de retraite	$ 387,50	$ 387,50
Pension d'invalidité	374,50	505,57
Enfants et orphelins	83,87	29,00
Conjoints survivants		
a) 65 ans et plus	232,50	232,50
b) 55 à 64 ans	229,18	420,31
c) moins de 55 ans	229,18	360,25
Prestations de décès	2 080,00	2 080,00

Les conjoints survivants de 65 ans et plus reçoivent 60 pour cent de la pension de retraite du cotisant; en 1984, les prestations maximales sont de $232,50 par mois ou $2 790 par année. Les prestations mensuelles maximales accordées par le RPC aux conjoints survivants de moins de 65 ans sont de $229,18. En vertu du RRQ, le conjoint survivant de 55 à 64 ans peut obtenir jusqu'à $420,31 par mois, alors que le conjoint survivant de moins de 55 ans ne peut recevoir plus de $360,25. Des prestations d'orphelin de $83,87 par mois en vertu du RPC et de $29,00 en vertu du RRQ sont versées au nom de chaque enfant non marié jusqu'à l'âge de 18 ans (ou de 25 ans dans le cas d'un étudiant). La prestation de décès est un versement global égal à 10 pour cent des revenus gagnés par le cotisant décédé pendant sa dernière année, jusqu'à concurrence de $2 080 aux termes du RPC et du RRQ.

Une pension d'invalidité - offerte seulement aux personnes atteintes d'une invalidité grave et prolongée les empêchant d'occuper un emploi régulier bien rémunéré - est constituée d'un montant fixe accordé à toutes les personnes admissibles et d'un montant variable égal à 75 pour cent de la pension de retraite à laquelle la personne aurait droit si elle avait 65 ans.[7] En 1984, la pension d'invalidité maximale est de $374,50 par mois aux termes du Régime de pensions du Canada et de $505,57 aux termes du Régime de rentes du Québec (qui accorde un montant fixe plus élevé). Le RPC accorde $83,87 par mois et le RRQ, $29,00 par mois, à chacun des enfants d'un cotisant invalide.

La plupart des bénéficiaires des RPC/RRQ reçoivent moins que les montants maximums de sorte que les prestations moyennes reflètent plus fidèlement l'impact financier réel de ces régimes. Le Tableau 11 indique les prestations moyennes accordées aux gens qui devenaient admissibles à une pension de retraite des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec en août 1983.

Tableau 11

Pension de retraite moyenne des RPC/RRQ, nouveaux bénéficiaires et total des bénéficiaires, août 1983

Versement mensuel	RPC	RRQ
Nouveaux bénéficiaires	$238,02	$233,19
Ensemble des bénéficiaires	195,51	199,06

Comme on peut le voir, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec versent présentement des pensions de retraite fort modestes. Les prestations moyennes accordées aux gens qui ont commencé à percevoir une pension de retraite du RPC en août 1983 étaient de $238,02; les prestations provenant du RRQ étaient de $233,19. La pension de retraite annuelle s'élevait à environ $2,800.

Les montants s'appliquant à tous ceux qui recevaient des pensions des RPC/RRQ en août 1983 - anciens et nouveaux bénéficiaires - sont encore plus faibles. Un bénéficiaire recevait en moyenne $195,51 par mois du RPC et $199,06 du RRQ. Ces résultats sont influencés par le grand nombre de retraités âgés qui n'avaient droit qu'à des bénéfices réduits lorsque les RPC/RRQ sont entrés en vigueur en 1966, et par le fait qu'on n'ait droit aux pleins montants que depuis janvier 1976. (De plus, bon nombre de personnes âgées ne sont pas admissibles aux prestations, ayant pris leur retraite avant l'entrée en vigueur des régimes.)

Les femmes sont en moins bonne posture que les hommes, conséquence de leurs salaires moyens plus faibles et d'une tendance à n'avoir pas travaillé à plein temps ou pendant une période de temps aussi longue et régulière que les hommes. Les bénéfices moyens accordés aux femmes qui tiraient leur premier chèque de pension en août 1983 étaient de $169,50 - 60 pour cent seulement des bénéfices moyens accordés aux nouveaux bénéficiaires de sexe masculin. On note un écart semblable entre les pensions de retraite moyennes accordées à l'ensemble des hommes et des femmes. Le Tableau 12 donne un aperçu de la situation.

Tableau 12

Pension de retraite moyenne du RPC, nouveaux bénéficiaires et ensemble des bénéficiaires, selon le sexe, août 1983

Versement mensuel	Femmes	Hommes	Femmes/Hommes
Nouveaux bénéficiaires	$169,50	$280,63	60%
Ensemble des bénéficiaires	148,90	220,99	67

L'écart entre les pensions des hommes et des femmes apparaît clairement lorsqu'on examine la répartition des retraités selon l'importance de leur pension. Comme l'indique le Tableau 13, les femmes risquent beaucoup plus que les hommes de recevoir des prestations peu élevées.

En septembre 1983, plus de la moitié (55,1 pour cent) des 343 546 femmes bénéficiant de pensions de retraite du RPC recevaient moins de $150. Presque deux fois plus d'hommes bénéficiaient de pensions de retraite du RPC et seulement 28 pour cent recevaient moins de $150 par mois. Trois bénéficiaires du RPC de sexe masculin sur dix recevaient des chèques de $300 ou plus, comparativement à une femme sur dix seulement. (Une situation semblable existe au sein du RRQ: 83 398 femmes seulement, contre 191 395 hommes, recevaient une pension de retraite du RRQ en décembre 1982; 51,0 pour cent d'entre elles recevaient moins de $120 et seulement 3,0 pour cent, plus de $300.

Tableau 13

Pensions de retraite du RPC, selon le niveau et le sexe, septembre 1983

Versement mensuel	Femmes	Hommes
Moins de $150,00	55,1%	28,0%
$150,00 - $199,99	12,7	10,8
$200,00 - $249,99	11,3	12,6
$250,00 - $300,00	10,4	17,5
$300,00 et plus	10,5	31,1
Total	100,0	100,0
Total des bénéficiaires	343 546	646 185

Le Tableau 14 indique le nombre de bénéficiaires de pensions de retraite des RPC/RRQ, leurs prestations moyennes, et leur nombre exprimé comme pourcentage de l'ensemble des personnes âgées dans chaque province et territoire en juin 1983.

Tableau 14

Bénéficiaires de pensions de retraite des RPC/RRQ, selon la province, juin 1983

	Nombre de bénéficiaires	Pension moyenne	Pourcentage de la population âgée
Terre-Neuve	17 139	$179,40	36,8%
Île-du-Prince-Édouard	6 870	156,85	44,3
Nouvelle-Écosse	45 535	187,91	46,9
Nouveau-Brunswick	34 630	179,85	47,0
Québec	291 073	199,00	43,2
Ontario	478 673	203,30	52,3
Manitoba	66 778	181,46	52,6
Saskatchewan	61 054	177,76	49,9
Alberta	89 403	187,16	51,4
Colombie-Britannique	162 538	195,95	51,0
CANADA	1 258 056	194,65	50,4

À l'heure actuelle, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec aident assez peu à atteindre l'objectif de remplacement du revenu du système de revenus de retraite. La pension de retraite maximale des RPC/RRQ ($387,50 par mois ou $4 650 par année) remplace seulement un cinquième du salaire industriel moyen. Dans le cas d'un retraité qui devient admissible à une nouvelle pension moyenne du RPC en janvier 1984, les prestations combinées

de la SV, du SRG et du RPC s'élevaient à $662 - soit un tiers seulement du salaire industriel moyen et $1 900 de moins que le seuil de pauvreté dans des régions métropolitaines. Le RPC ne représente que 40 pour cent du revenu de programmes publics - la même proportion que dans le cas de la Sécurité de la vieillesse - et le Supplément de revenu garanti contribuait largement aux revenus de retraite publics d'un pensionné. Les gens qui n'ont gagné que de faibles salaires pendant leur vie active reçoivent des pensions des RPC/RRQ inférieures à la moyenne, de sorte que leur revenu de retraite total (et la part de revenus qui leur vient des RPC/RRQ) est encore moins élevé.

Tableau 15

Revenu de retraite de sources publiques, nouveau retraité moyen du RPC, janvier 1983

	Montant	Pourcentage
SV	$ 261	40,8%
SRG	144	36,6
RPC	234	22,6
Total mensuel	$ 639	100,0
Total annuel	7 670	
Seuil de pauvreté	9 449	
Salaire industriel moyen	21 700	

Les RPC/RRQ accorderont dans l'avenir des pensions moyennes un peu plus adéquates, à mesure que les programmes se rapprocheront du stade de "maturité". Le maximum des gains cotisables ($20 800 présentement) augmente maintenant de 12,5 pour cent chaque année, jusqu'à ce qu'il atteigne le niveau des gains industriels moyens (un montant estimatif de $22 800 en 1984); il sera par la suite indexé en fonction de la hausse du salaire moyen. (Le budget de février 1984 propose de modifier la formule de manière que le MGAP atteigne le salaire industriel moyen d'ici le 1er janvier 1987.) La hausse du niveau de revenu sur lequel sont fondées les pensions des RPC/RRQ entraînera une augmentation des prestations moyennes.

Les régimes "progressent" aussi en ce sens qu'un nombre croissant de Canadiens âgés ont droit à des pensions de retraite des RPC/RRQ. Lorsque les Régimes sont entrés en vigueur en 1966, les gens déjà à la retraite ne pouvaient y participer, les personnes de 56 à 69 ans qui travaillaient encore pouvaient contribuer aux Régimes, mais n'avaient droit à la retraite qu'à des prestations réduites. Depuis janvier 1976, des gens ont droit à la pleine pension, et une proportion croissante de personnes âgées reçoivent des chèques de pension mensuels des RPC/RRQ.

Le nombre de bénéficiaires des RPC/RRQ de même que les prestations versées aux termes des Régimes augmentent rapidement. En mars 1967, 4 586 Canadiens - moins d'un demi d'un pour cent des personnes âgées - ont reçu une pension de retraite; en juin 1983, le nombre avait grimpé à 1 258 056, ou la moitié des personnes de 65 ans et plus. Au cours de l'année financière 1970-71, les RPC/RRQ ont versé des prestations de retraite d'une valeur de $53 012 000, ce qui équivaut à 2,8 pour cent seulement des prestations accordées en vertu de la SV et du SRG. En 1982-83, les prestations de retraite des RPC/RRQ s'élevaient à $2 562 947 000, ou 21,4 pour cent des prestations accordées aux personnes âgées en vertu de programmes fédéraux de sécurité de revenu. En 1985, les prestations de retraite auront grimpé à environ la moitié des prestations de la SV et du SRG.

Ainsi, dans les années à venir, les RPC/RRQ aideront davantage à répondre aux besoins de revenu de la moyenne des retraités canadiens, quoique le remplacement maximum d'un quart des gains cotisables soit une restriction intégrée aux régimes. Il y a toutefois deux groupes à faible revenu qui ne peuvent présentement et ne pourront dans l'avenir compter sur les RPC/RRQ dans leur forme actuelle pour fournir plus qu'une portion relativement faible de leurs revenus de retraite - les femmes et les petits salariés.

En 1981, environ 412 000 familles et personnes seules de moins de 65 ans pouvaient être considérées comme des petits salariés: ces personnes tiraient la majeure partie de leurs revenus d'un emploi, mais demeuraient sous le seuil de la pauvreté. Environ 133 000 ou un peu moins d'un tiers des unités familiales à faible revenu étaient dirigées par une personne de moins de 25 ans; certaines d'entre elles obtiendront des emplois plus payants lorsqu'elles auront atteint des niveaux de scolarité plus élevés et (ou) qu'elles auront acquis de l'expérience. Mais pour les autres et pour les 279 000 familles de petits salariés dirigées par une personne de plus de 25 ans, la plupart sinon la totalité de leurs années de vie active n'apporteront que des revenus inadéquats à cause de leurs salaires peu élevés et (ou) du chômage chronique. On peut en dire autant des nombreux travailleurs quasi pauvres qui gagnent légèrement plus que le seuil des faibles revenus.

Les RPC/RRQ se rapportent (dans une certaine mesure) aux gains, de sorte que les travailleurs à faible revenu reçoivent à la retraite des pensions plus petites que celles des employés à revenu moyen ou élevé. Le travailleur qui gagne en moyenne la moitié du salaire industriel moyen pendant sa vie active (un montant estimatif de $11 400 en 1984) recevra une pension de retraite des RPC/RRQ valant la moitié du maximum ($193,75 par mois en 1984). Même si on soustrait la moitié de ce montant du supplément de revenu garanti, il recevra quand même 27 pour cent de son revenu de retraite du SRG. Sa pension des RPC/RRQ ne représentera en effet que 31 pour cent de l'ensemble des revenus de retraite - dont la majeure partie proviendra des programmes de sécurité de revenu constituant le premier palier du système de revenus de retraite.

Tableau 16

Revenu de retraite de sources publiques, travailleur à faible revenu, janvier 1984

	Montant	Pourcentage
SV	$263,78	42%
SRG	168,72	27
RPC/RRQ	193,75	31
	$626,25	100%

La situation d'infériorité des femmes sur le marché du travail réduit l'aptitude des régimes de retraite reliés au salaire à fournir des revenus de retraite adéquats. Leurs problèmes sont en partie les mêmes que ceux que rencontrent les petits salariés en général - en effet, 37 pour cent des unités familiales à faible revenu sont dirigées par une femme - mais elles font face à des difficultés supplémentaires qui réduisent leurs chances d'obtenir des pensions adéquates. Bien que les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec tiennent compte des besoins des femmes mieux que les régimes de retraite privés, il reste encore beaucoup d'améliorations à apporter aux régimes de retraite publics aussi bien qu'aux régimes de retraite privés.

Les femmes en général gagnent moins que les hommes pendant leur vie active; par conséquent, elles reçoivent après la retraite des prestations moyennes des RPC/RRQ moins élevées que celles des hommes. Selon les données statistiques les plus récentes (1981), 77 pour cent des femmes contribuant au Régime de pensions du Canada avaient des revenus inférieurs au maximum des gains cotisables ($14 700 en 1981). Chez les hommes, par contre, plus de la moitié des cotisants (58 pour cent) gagnaient plus que le maximum des gains cotisables. Les femmes avaient des revenus moyens de $10 933 - 56,5 pour cent seulement des revenus moyens de $19 366 des hommes, et $3 767 de moins que le maximum des gains annuels cotisables. Si ces données ne permettent pas d'établir avec exactitude les pensions de retraite des personnes qui contribuaient au RPC en 1981, puisque leur pension dépendra de la moyenne de leurs gains cotisables pendant toute leur vie active, et non sur ceux de l'année 1981 seulement, les données portent à croire que la majorité des femmes qui contribuent au RPC recevront moins que la pension maximale après la retraite. Les données déjà présentées, indiquant que la pension de retraite moyenne accordée à une femme par le RPC équivaut à deux tiers seulement de celle que reçoivent les hommes, ajoutent du poids à nos affirmations.

Le Tableau 17 compare les revenus des hommes et des femmes qui contribuaient au Régime de pensions du Canada de 1971 à 1981. Chaque année, le salaire moyen des femmes était inférieur au montant ouvrant droit à la pension

de retraite maximale du RPC (le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension), alors que le salaire moyen des hommes dépassait le MGAP. L'écart entre les deux a rétréci quelque peu au fil des ans, mais non de façon appréciable. En 1971, les femmes qui contribuaient au RPC gagnaient moins de la moitié du salaire du cotisant moyen de sexe masculin. Dix ans plus tard, les femmes gagnaient en moyenne 56,5 pour cent du salaire des hommes.

Tableau 17

Salaire moyen des cotisants du RPC, selon le sexe, 1971 à 1981

	Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension	Femmes	Hommes	Femmes/hommes
1971	$ 5 400	$ 3 404	$ 7 154	47,6%
1972	5 500	3 690	7 843	47,0
1973	5 600	4 025	8 686	46,3
1974	6 600	5 176	10 240	50,5
1975	7 400	5 993	11 423	52,5
1976	8 300	6 853	12 746	53,8
1977	9 300	7 460	13 628	54,7
1978	10 400	8 018	14 522	55,2
1979	11 700	8 717	15 871	54,9
1980	13 100	9 722	17 359	56,0
1981	14 700	10 933	19 366	56,5

Jusqu'à tout récemment, les femmes étaient aussi défavorisées du fait que la pension de retraite des RPC/RRQ se fondait sur les gains moyens de vie entière. Les cotisants peuvent exclure 15 pour cent de cette période (7 années

sur 47 pour la majorité de travailleurs qui prendront leur retraite à 65 ans) de manière à soustraire les années de revenus faibles ou nuls du calcul de leur pension. Toutefois, juqu'à l'an passé, les personnes qui quittaient le marché du travail pour se consacrer au foyer à l'éducation d'enfants (des femmes dans la très grande majorité des cas) ne pouvaient exclure aussi cette période de gains faibles ou nuls du calcul de leurs gains moyens de vie entière en vertu du Régime de pensions du Canada, bien que le Régime de rentes du Québec ait adopté cette disposition d'exclusion volontaire dès 1977. La nouvelle disposition d'exclusion volontaire (relative aux années consacrées à l'éducation d'enfants de 7 ans et moins) adoptée par le RPC s'applique rétroactivement au 1er janvier 1978; toutes les personnes bénéficiant d'une pension depuis cette date pourront exclure les années consacrées à l'éducation des enfants depuis 1966, c.-à-d. l'année d'entrée en vigueur du régime.[8]

Même si elles consacrent peu ou ne consacrent pas d'années entre 18 et 65 ans à l'extérieur du marché du travail, les femmes ont quand même tendance à gagner des revenus moyens de vie entière moins élevés que ceux des hommes, parce qu'elles risquent davantage de travailler à temps partiel (surtout si elles ont de jeunes enfants) et (ou) d'occuper des emplois moins payants. En 1983, une travailleuse sur quatre travaillait à temps partiel, comparativement à seulement huit travailleurs sur cent. Soixante pour cent des épouses avec enfants de moins de sept ans travaillaient en 1981 - 37 pour cent à temps partiel et 23 pour cent à temps plein; chez celles dont les enfants étaient plus âgés, 28 pour cent travaillaient à temps partiel et 30 pour cent à plein temps. Les femmes qui quittent le marché du travail pour élever des enfants risquent de perdre des promotions et des hausses de salaire, surtout si elles restent au foyer pendant plusieurs années. Par conséquent, les femmes qui ont la chance de gagner des revenus moyens ou supérieurs à la moyenne pendant une partie de leur carrière risquent quand même de recevoir à la retraite une pension des RPC/RRQ inférieure au maximum parce que leurs gains moyens de vie entière sont inférieurs au niveau ouvrant droit aux prestations maximales.

Malgré ces difficultés - qui, rappelons-le, tiennent davantage à la position inférieure des femmes sur le marché du travail qu'à des fautes de conception des régimes de retraite publics - les RPC/RRQ contribueront à l'avenir un peu plus aux revenus de retraite des femmes qu'en ce moment. De plus en plus de femmes se joignent au marché du travail; elles auront donc automatiquement droit à une pension de retraite des RPC/RRQ, qu'elles gagnent de faibles montants ou des salaires confortables, qu'elles travaillent à temps plein ou à temps partiel, pour un petit employeur ou pour une grande société ou un service gouvernemental. Fait à souligner, même chez les épouses qui ont des enfants d'âge préscolaire, six femmes sur dix travaillent maintenant à temps partiel ou à plein temps.

Le Tableau 18 indique les tendances dans les pourcentages d'hommes et de femmes en âge de travailler qui contribuent au Régime de pensions du Canada. Les femmes ont fait des progrès considérables au cours de la dernière décennie, et l'écart entre les hommes et les femmes a diminué.

En 1971, le pourcentage d'hommes de 20 à 64 ans qui contribuaient au Régime de pensions du Canada (97,4 pour cent) dépassait de 1,8 fois celui des femmes (53,1 pour cent), mais l'écart entre les deux avait baissé à 1,5 fois en 1981. Le nombre de femmes contribuant au RPC est passé de 2,1 millions en 1971 à 3,2 millions en 1981, soit une hausse considérable de 52 pour cent, comparativement à 20 pour cent chez les hommes.

Tableau 18

Cotisants du RPC, comme pourcentage des personnes de 20 à 64 ans, selon le sexe, 1971-1981

	Femmes		Hommes	
	Nombre de cotisants	Comme % des femmes de 20 à 64 ans	Nombre de cotisants	Comme % des hommes de 20 à 64 ans
1971	2 139 777	53,1%	3 981 357	97,4%
1976	2 556 128	55,6	4 409 455	95,6
1981	3 243 606	62,7	4 786 739	91,3

Les femmes qui travaillent toute leur vie au foyer ne peuvent contribuer aux RPC/RRQ et ne sont donc pas admissibles aux pensions de retraite des Régimes. Mais leur nombre diminue et continuera à baisser dans les années à venir. On croit que d'ici l'an 2000, il pourrait y avoir sept femmes de 20 à 65 ans sur dix sur le marché du travail rémunéré et bon nombre de celles qui restent se joindront ou reviendront au marché du travail rémunéré après une courte période au foyer.[9]

Il n'en demeure pas moins qu'en ce moment, un grand nombre de femmes, surtout chez les femmes plus âgées, ne peuvent compter sur une pension de retraite des RPC/RRQ au moment où elles prendront leur retraite. Le Tableau 19 compare les pourcentages d'hommes et de femmes de divers groupes d'âge qui contribuaient au Régime de pensions du Canada en 1981. Soixante-trois pour cent des femmes de 20 à 64 ans participaient au Régime cette année-là, comparativement à 91 pour cent des hommes en âge de travailler. La majorité des hommes de 50 à 64 ans (82 pour cent) contribuaient au RPC, contre moins de la moitié (42 pour cent) des femmes du même âge.

Tableau 19

Cotisants du RPC, comme pourcentage des groupes d'âge, selon le sexe, 1981

Groupe d'âge	Femmes	Hommes
20 à 24 ans	78,4%	92,1%
25 à 29 ans	71,5	90,7
30 à 34 ans	65,0	96,6
35 à 39 ans	68,1	99,9
40 à 44 ans	66,2	95,1
45 à 49 ans	61,1	92,2
50 à 54 ans	53,1	89,5
55 à 59 ans	42,6	83,1
60 à 64 ans	29,5	69,7
65 à 69 ans	5,9	14,8
20 à 64 ans	62,7	91,3
50 à 64 ans	42,3	81,7

Une modification apportée aux RPC/RRQ en 1978 accorde à un conjoint, en cas de divorce, la moitié des crédits de pension acquis par l'autre conjoint au cours du mariage. Cette modification sera d'un secours particulier aux femmes divorcées n'ayant pas ou ayant peu de crédits de pension des RPC/RRQ en leur nom propre. La nouvelle disposition n'a toutefois pas fait fureur; seulement 8 590 demandes de partage des crédits de pension avaient été approuvées en janvier 1984. (Le budget de février 1984 a proposé que le partage des crédits s'applique aussi aux unions de fait, et qu'en cas de divorce les deux conjoints soient informés du droit au partage des crédits de pension.)

Malheureusement, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec ne reconnaissent le principe de partenaires égaux sur le plan économique dans le mariage que lorsqu'il s'agit des crédits de pension accumulés par des conjoints qui se divorcent. Les Régimes n'ont pas intégré cette notion largement acceptée lorsqu'il s'agit de mariages qui durent (toujours la majorité des cas, malgré la hausse considérable du nombre de divorces et de séparations ces dernières années). Cette lacune nuit particulièrement aux femmes qui demeurent au foyer pendant la majeure partie ou la totalité de leur vie et qui reçoivent donc peu ou ne reçoivent pas de revenus de retraite des RPC/RRQ en leur nom propre.

Les conjoints survivants sont le plus souvent des femmes, puisque les femmes vivent plus longtemps que les hommes et ont tendance à épouser des hommes plus âgés qu'elles. Si le mari recevait une pension de retraite des RPC/RRQ au moment où il meurt, son épouse âgée n'obtient que des prestations de survivant égales à 60 pour cent de la pension du mari. Mais si l'épouse meurt avant le mari, celui-ci continue de recevoir le plein montant de sa pension de retraite. Non seulement les prestations de survivant sont-elles habituellement minimes (surtout si les gains moyens de vie entière du mari n'étaient pas suffisamment élevés pour donner droit à la pension de retraite maximale), mais on peut aussi affirmer que l'épouse a droit à une pension de retraite en son nom propre plutôt qu'à titre de personne à charge, vu sa contribution économique au mariage. (Le

budget de février 1984 propose de modifier le RPC de manière à partager automatiquement les crédits de pension lorsque le conjoint le plus jeune atteint l'âge de 65 ans.)

L'épouse sans pension de retraite personnelle subira une baisse considérable de son niveau de vie lorsque le mari meurt. Prenons le cas d'un couple âgé dont l'homme reçoit une nouvelle pension de retraite moyenne du RPC en octobre 1983. Le couple recevait des prestations de Sécurité de la vieillesse de $521, un Supplément de revenu garanti de $286, et une pension de retraite du RPC de $234 accordée au mari - leurs revenus de retraite mensuels sont donc de $1 041, soit $52 seulement de plus que le seuil de pauvreté dans une région métropolitaine. La veuve reçoit $261 de la SV, $191 du SRG et des prestations de survivant de $141 du RPC, soit un revenu mensuel total de $593 - 25 pour cent de moins que le seuil de pauvreté. Elle doit se contenter de 57 pour cent du revenu que le couple recevait avant le décès du mari, même si on reconnaît généralement que le taux de remplacement devrait être de 60 à 70 pour cent.

Aux termes des règlements du Régime de pensions du Canada, une veuve qui se remarie cesse de recevoir des prestations de survivant. Le Québec a reconnu l'injustice de ce règlement et a aboli cette condition du Régime de rentes du Québec. À partir de janvier 1984, les bénéficiaires qui se remarient continueront de recevoir leurs prestations de survivant du RRQ, et ceux qui les avaient perdues en se remariant pourront soumettre une nouvelle demande. (Il est proposé dans le budget de février 1984 de modifier à peu près de la même façon le RPC.)

Les prestations accordées par les RPC/RRQ à un survivant de 65 ans et plus sont tout simplement fixées à 60 pour cent de la pension de retraite du cotisant, mais les règlements touchant les survivants de moins de 65 ans sont fort compliqués. Les prestations de survivant se composent de deux parties: un montant uniforme (présentement de $83,87 par mois en vertu du RPC et, en vertu du RRQ, de la somme beaucoup plus élevée de $275,00 par mois pour les survivants

de 55 à 64 ans et de $214,94 pour ceux de moins de 55 ans), et un montant se rapportant au revenu, soit 37,5 pour cent de la pension de retraite véritable ou imputée du cotisant, jusqu'à concurrence de $229,18 par mois en vertu du Régime de pensions du Canada et d'un montant plus élevé de $420,31 pour les survivants de 55 à 64 ans et de $360,25 pour ceux qui ont moins de 55 ans en vertu du Régime de rentes du Québec. On accorde des prestations aux conjoints survivants de 45 à 64 ans et à ceux qui ont moins de 45 ans s'ils sont invalides ou ont des enfants à charge (enfants de moins de 18 ans, non mariés, ou de moins de 25 ans s'ils sont étudiants). Les conjoints survivants de 35 à 45 ans qui ne sont pas invalides et qui n'ont pas d'enfants à charge ont aussi droit à des prestations de survivant, mais ces prestations établies selon la formule décrite ci-haut sont réduites de 10 pour cent pour chaque année de moins que 45 ans. Enfin, le Régime de pensions du Canada verse $83,87 par mois, et le Régime de rentes du Québec, $29,00 par mois, à chacun des enfants d'un cotisant décédé.

Parce que les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec accordent certaines prestations aux survivants de moins de 65 ans, ils sont supérieurs aux régimes de retraite privés, qui n'accordent dans la plupart des cas aucune prestation de survivant. Mais la conception des prestations accordées aux survivants non âgés par les RPC/RRQ présente certains problèmes.

Un conjoint survivant sans autre revenu que les prestations de survivant des RPC/RRQ vivrait dans un état de pauvreté. Le Régime de pensions du Canada accorde un maximum de $229,18 par mois, ou $2 750 par année seulement. Le Régime de rentes du Québec est plus généreux - pour un conjoint survivant de 55 à 64 ans, le maximum est de $420,31 par mois ou $5 044 par année - mais les survivants qui n'auraient pas d'autres revenus seraient à presque $5 000 du seuil de la pauvreté à Montréal et dans la région de Québec. Les prestations d'orphelin du Régime de pensions du Canada haussent le maximum annuel à $4 773 dans le cas d'un parent survivant qui a deux enfants, et celles du Régime de rentes du Québec, à $5 740, mais ces montants sont inférieurs de plusieurs milliers de dollars au seuil des faibles revenus.

Ces exemples donnent une image de la situation plus favorable qu'elle ne l'est en réalité, parce qu'ils utilisent les taux maximums. Les prestations de survivant moyennes sont beaucoup moins élevées. En janvier 1984, les nouvelles prestations de survivant moyennes accordées par le Régime de pensions du Canada étaient de $161,30 par mois, ou $1 936 par année seulement.

Si le conjoint survivant travaille à l'extérieur ou dispose d'une autre source de revenu, les prestations de survivant représentent un supplément de revenu fort apprécié. Mais le conjoint survivant reçoit exactement la même pension que le conjoint qui n'a pas d'emploi et dépend donc de ces prestations pour la majeure partie ou la totalité de son revenu. Bon nombre de femmes âgées, notamment celles qui ont travaillé au foyer jusqu'au moment où elles sont devenues veuves, n'ont malheureusement pas beaucoup de chances de trouver un emploi fournissant un salaire acceptable. Les jeunes veuves qui ont des enfants à charge peuvent aussi avoir de la difficulté à joindre les deux bouts, surtout si elles étaient au foyer au moment où le mari est décédé ou si (comme c'est souvent le cas) elles gagnent un salaire qui ne peut absolument pas compenser la perte du salaire du mari.

Conclusion

En dépit de certaines lacunes qui pourraient être corrigées, les paliers publics du système canadien de revenus de retraite présentent une structure solide qui, comme on l'affirme dans notre rapport Voies de la réforme des pensions, se prête bien à une réforme des pensions.

Les programmes fédéraux de sécurité de revenu à l'intention des personnes âgées - la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti - servent de fondement efficace au système de pensions. Il n'y aurait qu'à hausser les prestations pour réaliser pleinement l'objectif visant à lutter contre la pauvreté.

Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec excluent les personnes qui travaillent au foyer et ne remplacent qu'une portion restreinte du

revenu gagné avant la retraite. Mais les Régimes présentent plusieurs éléments favorables - l'universalité (tous les travailleurs sont protégés, qu'ils travaillent à plein temps ou à temps partiel, pour des salaires faibles ou élevés, pour de petits ou de gros employeurs ou à leur compte), la transférabilité (les crédits de pension ne sont pas touchés par des changements d'emploi), l'acquisition des droits (les employés sont assurés de recevoir les cotisations versées en leur nom par tous leurs employeurs, quel que soit ce nombre d'employeurs), la protection contre l'inflation (les crédits de pension comme les prestations sont pleinement indexés en fonction de la hausse du coût de la vie) et des prestations de survivant. Comme on le verra dans le chapitre suivant, on ne retrouve pas ces avantages dans les régimes de retraite privés, ce qui nuit surtout aux Canadiens à faible et à moyen revenu.

LE TROISIÈME PALIER: A) LES RÉGIMES DE RETRAITE PRIVÉS

Lorsque les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec fonctionneront à pleine capacité, c'est-à-dire lorsque le maximum des gains cotisables aura atteint le salaire industriel moyen, ils remplaceront 25 pour cent des gains cotisables jusqu'à concurrence du salaire moyen. La Sécurité de la vieillesse fournit présentement 14 pour cent du salaire industriel moyen. On est encore loin du remplacement du revenu. C'est le troisième palier du système, les régimes de retraite privés et les régimes d'épargne-retraite, qui est sensé combler cette lacune. Le présent chapitre examine les régimes de retraite privés, et le suivant, les Régimes enregistrés d'épargne-retraite et les dispositions fiscales qui récompensent ceux qui ont épargné en vue de leur retraite et qui diminuent le fardeau fiscal des personnes âgées.

La partie privée du système de revenus de retraite du Canada est beaucoup plus compliquée et diversifiée que les paliers publics. La terminologie utilisée pour décrire les régimes privés, qui varie d'une source à l'autre et s'avère plutôt technique, en fait foi. Il faut donc définir certaines expressions de base avant de décrire le troisième palier du système de revenus de retraite.

Dans le présent rapport, l'expression 'régimes de retraite privés' englobe tous les régimes autres que les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (qu'on appelle les "régimes de retraite publics") et la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, l'Allocation au conjoint et les suppléments provinciaux pour les personnes âgées (qu'on appelle souvent des "pensions de vieillesse" mais qui sont plus précisément des "programmes de sécurité de revenu pour les personnes âgées"). Certains régimes privés, les "régimes du secteur public", protègent les employés du gouvernement; d'autres, qu'on appelle les "régimes du secteur privé", se trouvent dans le secteur privé (les régimes établis par les employeurs de même que ceux des syndicats et des associations professionnelles).

Les régimes de retraite privés sont si nombreux qu'ils ne peuvent tous faire l'objet d'une description. Il y avait 14 586 régimes privés en 1980, qui comptaient ensemble 4 475 429 membres.[10] Les régimes de retraite privés sont parrainés par une gamme étendue d'employeurs, y compris les trois niveaux de gouvernement; des sociétés privées; des groupes de sociétés; des syndicats; des associations professionnelles et religieuses et des organismes de charité; et des agences sociales et communautaires. Dans tous les régimes de retraite privés, les employeurs partagent les coûts des régimes; dans trois régimes sur quatre, les employés partagent les coûts, tandis que dans le dernier cas, les employeurs assument seuls les coûts du régime. Les contributions aux régimes de pension privés s'élevaient à 7,6 milliards de dollars en 1979 - plus du double de la somme de 3,1 milliards payée en cotisations aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

On peut trouver une quantité énorme de données statistiques sur les régimes de retraite privés; celles qui indiquent la valeur moyenne des prestations de retraite sont celles qui témoignent le mieux de l'insuffisance des régimes privés au Canada. Les pensions accordées en 1979 à la minorité de retraités qui ont participé à des régimes privés étaient en moyenne de $3 930 seulement. Les hommes étaient en meilleure posture que les femmes - $4 516 comparativement à $2 929 - mais il est évident que peu de personnes âgées s'en tirent bien.

Il n'est donc pas étonnant que les régimes de retraite privés ne fournissent que 12 pour cent du revenu des couples âgés et seulement 11 pour cent de celui des personnes âgées seules. Pour comprendre pourquoi il en est ainsi, il faut examiner les aspects des régimes privés qui nuisent à leur aptitude à répondre à l'objectif du système de revenus de retraite au Canada qui a trait au remplacement du revenu.

Protection restreinte

La faiblesse la plus évidente des régimes de retraite privés est la protection inadéquate qu'ils offrent à la population active. En 1980, 39,7 pour cent seulement de la population active participait à des régimes de retraite privés. Si on exclut les travailleurs autonomes (qui ne sont pas admissibles à des régimes de retraite parrainés par l'employeur) pour ne considérer que les employés, le pourcentage grimpe à 44,3 pour cent. Même en excluant les chômeurs (qui ne peuvent eux non plus participer à des régimes de retraite privés), le pourcentage n'atteint que 47,7 pour cent. C'est donc dire que plus de la moitié des travailleurs rémunérés occupés ne sont pas protégés par un régime de retraite privé et ne peuvent compter que sur les régimes publics et leurs épargnes personnelles.

La situation s'est améliorée quelque peu au fil des ans - seulement 40,1 pour cent des employés avaient un régime de retraite privé en 1970, comparativement à 44,3 pour cent en 1980 - mais pas de façon suffisante. Le Tableau 20 révèle en effet qu'il n'y a guère eu d'amélioration entre 1978 et 1980.

Tableau 20

Participation à des régimes de retraite privés, 1960 à 1980

	Nombre de membres	Comme pourcentage de la main-d'oeuvre rémunérée
1960	1 815 022	36,0%
1965	2 345 648	38,3
1970	2 822 336	40,1
1974	3 424 245	40,7
1976	3 902 498	43,2
1978	4 193 244	44,1
1980	4 475 429	44,3

La protection accordée par les régimes de retraite privés est faible et inégale. Le taux global de 44,3 pour cent s'appliquant aux travailleurs rémunérés est en grande partie le résultat des taux élevés de protection offerte par des régimes du secteur public: la quasi totalité des employés des gouvernements et des sociétés de la Couronne sont protégés par des régimes de pensions. Dans le secteur privé, par contre, 34 pour cent seulement des travailleurs rémunérés participent à des régimes de retraite privés - donc deux sur trois ne sont pas protégés. Les progrès sont très lents dans le secteur privé; le pourcentage de travailleurs rémunérés occupés est passé de 30 pour cent en 1970 à seulement 34 pour cent en 1980, alors que dans le secteur public, le pourcentage de travailleurs protégés par un régime privé a grimpé de 87 pour cent à près de 100 pour cent pendant la même période.

Les employés de grandes entreprises ont plus de chances d'être protégés par un régime de retraite que ceux des petites entreprises caractéristiques du marché du travail périphérique à plus faible rémunération. Dans les entreprises comptant 14 employés ou moins, il n'y a que 40 733 membres ou moins d'un pour cent de l'ensemble des participants de régimes de retraite privés, tandis que 3 296 265 membres ou 73 pour cent de l'ensemble participaient aux 277 plus importants régimes qu'on trouve dans les grosses entreprises. Dans les très petites entreprises (comptant moins de cinq employés), les travailleurs ne sont presque jamais protégés par un régime de retraite.

Bien que les régimes de retraite privés excluent bon nombre de personnes à tous les niveaux de revenu, les travailleurs canadiens dont les salaires sont inférieurs à la moyenne sont les plus durement touchés par l'insuffisance de la protection des régimes. Les petits salariés sont rarement protégés par des régimes de retraite privés. La plupart travaillent dans de petites entreprises non syndiquées caractérisées par des salaires peu élevés, des chances de promotion restreintes et souvent, du travail saisonnier. Les régimes de retraite privés sont un élément de l'ensemble d'éléments prévoyant des salaires, conditions de travail et chances d'avancement adéquats, dont sont privés les petits salariés.

En 1979, un travailleur seulement sur dix gagnant la moitié du salaire moyen ou moins (moins de $7 500) participait à un régime de retraite privé. Les employés de groupes à revenu plus élevé avaient beaucoup plus de chances d'être protégés par un régime privé; en effet, la grande majorité de ceux qui gagnaient plus que le salaire moyen étaient membres de régimes de retraite privés. Le tableau qui suit indique clairement le lien qui existe entre le salaire et la participation à un régime de retraite privé.[11]

Tableau 21

Participation à un régime de retraite privé, selon le niveau de revenu, 1979

Niveau de revenu	Participation
Moins de $7 500 (0,5 SIM*)	10,8%
$7 500 - $14 999 (0,5 - 1,0 SIM)	48,3
$15 000 - $22 499 (1,0 - 1,5 SIM)	72,5
$22 500 - $29 999 (1,5 - 2,0 SIM)	84,2
$30 000 et plus	83,7
Total	48,2

* salaire industriel moyen

Il existe une grande différence entre les nombres d'hommes et de femmes participant à des régimes de retraite: 50,6 pour cent des hommes sur le marché du travail rémunéré participent à des régimes de retraite privés, comparativement à 34,6 pour cent seulement des femmes. Cette dernière proportion peut porter à de fausses interprétations, puisqu'elle inclut les femmes travaillant dans le secteur public, qui participent toutes à des régimes privés. Il n'y a que 19 pour cent des femmes dans le secteur privé qui sont protégées par des régimes de retraite privés, ce qui indique le nombre supérieur à la moyenne de femmes occupant des emplois dans des entreprises commerciales et des entreprises de services personnels, dans de petites entreprises de fabrication et dans des usines de transformation accordant de faibles salaires et offrant peu d'espoir d'adhérer à un régime de retraite. Six femmes sur dix participant à un régime de retraite privé travaillent dans le secteur public, comparativement à moins de quatre hommes sur dix.

Tableau 22

Participation à un régime de retraite privé, secteurs public et privé, selon le sexe, 1980

	Nombre de membres	Comme pourcentage de la main-d'oeuvre rémunérée
Femmes		
secteur public	817 681	100,0%
secteur privé	560 052	19,3
total	1 377 733	34,6
Hommes		
secteur public	1 152 250	100,0%
secteur privé	1 945 446	42,9
total	3 097 696	50,6

La faible participation des femmes tient aussi au fait que les régimes de retraite privés excluent habituellement les travailleurs à temps partiel, des femmes dans la plupart des cas. Lorsqu'on exclut les employés à temps partiel, le pourcentage de travailleuses rémunérées protégées par un régime de retraite privé grimpe à 47,8 pour cent. Mais on ne peut laisser les employés à temps partiel de côté en évaluant le rendement du système de revenus de retraite au Canada. Le pourcentage de femmes travaillant à temps partiel a augmenté de façon constante de 1975 à 1983, passant de 20,3 pour cent à 26,2 pour cent - une femme sur quatre. Fort heureusement, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec protègent les employés à temps partiel.

Les conséquences d'un changement d'emploi: l'attribution et la transférabilité des droits à la pension

Pour bon nombre d'employés qui contribuent à des régimes de pension mais qui changent d'employeur plusieurs fois au cours de leur carrière, la déception peut être grande à la retraite. Certains recevront des pensions beaucoup moins grosses que prévu, alors que d'autres n'auront droit à aucune prestation. Si les cotisants comprenaient mieux le sens de deux expressions techniques importantes, l'attribution et la transférabilité des droits à la pension, leurs attentes à l'endroit de leurs régimes de retraite seraient plus réalistes et ils seraient plus conscients de la nécessité d'une importante réforme dans le domaine des pensions.

L'attribution ou l'acquisition des droits à la pension a trait au droit qu'a un employé, lors d'un changement d'emploi, non seulement à ses propres cotisations (70 pour cent de tous les participants contribuent à leur pension) mais aussi à une partie ou à la totalité de celles que l'employeur a versées en son nom. Cela ne veut pas nécessairement dire que l'employé recevra cette somme en argent comptant dans l'immédiat. Il peut y avoir un règlement en argent comptant ou, le plus souvent, l'assurance d'une pension (fondée sur les crédits acquis jusqu'alors) lorsque l'employé aura atteint l'âge d'admissibilité - habituellement 65 ans. Dans ce dernier cas, on parlera d'une "rente

différée". Si le régime prévoit l'acquisition des cotisations mais que l'employé doit accepter une rente différée, on parlera de **l'immobilisation** des cotisations.

La plupart des provinces et le gouvernement fédéral ont adopté des lois régissant les régimes de retraite privés qui établissent des normes minimales pour l'attribution ou l'acquisition des droits à la pension.[12] De façon générale, l'acquisition des droits est obligatoire lorsque l'employé a participé à un régime pendant 10 ans et qu'il a atteint l'âge de 45 ans. On parlera parfois alors de la "règle des 45 et 10". La loi prévoit aussi l'immobilisation des cotisations ainsi acquises, garantissant ainsi à l'employé une rente différée lorsqu'il atteint l'âge normal de la retraite.

Au Manitoba, l'acquisition totale des droits à la pension est obligatoire après dix années de service ou de participation à un régime de retraite privé, quel que soit l'âge du participant; les cotisations ne sont toutefois immobilisées qu'à partir de l'âge de 45 ans. À partir de 1985, l'immobilisation des cotisations sera obligatoire après une période de cinq ans, et à partir de 1990, après deux ans seulement. La Saskatchewan exige maintenant l'immobilisation des cotisations acquises dans le cas de personnes qui ont travaillé pendant au moins un an au service d'un employeur et dont l'âge et les années de service dans la province s'élèvent au total à 45 ans au moins.

Les régimes de retraite privés peuvent établir des règles plus généreuses que les normes minimales prévues par la loi relativement à l'acquisition des droits à la pension. En effet, 14 pour cent seulement des membres des régimes - soit un participant sur sept - ne sont protégés que par la règle des 45 et 10. Deux membres sur trois ont présentement droit à la pleine acquisition des droits après 10 ans ou moins, quel que soit leur âge. Toutefois, 5 pour cent seulement des cotisants de régimes de retraite privés bénéficient de l'acquisition immédiate (c.-à-d. que les cotisations sont acquises dès leur versement). Les régimes de retraite publics sont à cet égard supérieurs aux

régimes privés: les cotisants des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec jouissent tous de l'acquisition immédiate des cotisations, qui sont immobilisées automatiquement.

Les dispositions relatives à l'attribution des droits à la pension se sont améliorées au fil des ans, mais un grand nombre de participants de régimes de retraite privés doivent encore attendre très longtemps l'acquisition des droits à la pension. Même une période de dix ans est longue. Selon le Conseil économique du Canada, 11 pour cent de l'ensemble des employés masculins de 55 ans et plus travaillant à plein temps, et 22 pour cent des employés de sexe féminin du même âge, n'ont pas travaillé pour le même employeur pendant dix ans.[13]

Encore une fois, les membres des régimes de retraite du secteur public sont plus choyés que ceux des régimes du secteur privé. En 1980, 82,3 pour cent des membres de régimes du secteur public bénéficiaient de l'attribution complète des droits à la pension après 10 ans ou moins, et 6,9 pour cent y avaient droit immédiatement. Dans le secteur privé, par contre, 45,5 pour cent des membres seulement participaient à un régime offrant l'acquisition des droits après dix ans, et 3,6 pour cent seulement en bénéficiaient immédiatement. Presque un quart des participants de régimes du secteur privé sont protégés par la norme minimale des "45 et 10", comparativement à 3 pour cent seulement des employés du secteur public.

L'expression **"transférabilité des droits"** a aussi une grande importance. Elle signifie que l'employé peut apporter avec lui ses crédits de pension lorsqu'il quitte un employeur pour en prendre un autre. Dans le cas des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, par exemple, les crédits de pension sont totalement transférables. Un changement d'emploi n'a pas de conséquences aux termes de ces Régimes; les crédits de pension demeurent inchangés. Cet élément est un des principaux avantages des régimes de retraite publics.

Par contre les crédits de pension dans la plupart des régimes privés ne sont pas transférables. Lorsqu'un employé change d'emploi, ses crédits de pension acquis chez l'ancien employeur ont peu de chance de lui aider à établir un droit de pension chez le nouvel employeur; il lui faut, en un sens, repartir à zéro. Il recevra tout au plus une rente différée de son ancien employeur, s'il a travaillé assez longtemps pour avoir droit à l'attribution des droits à la pension, mais ses crédits de pension antérieurs ne peuvent être incorporés à son nouveau régime de retraite. Au pire, il recevra de son ancien employeur seulement ses propres cotisations, portant peut-être intérêts (souvent à un taux inférieur à celui du marché).

Les dispositions relatives à la transférabilité des droits à la pension se trouvent le plus souvent dans le secteur public, bien que des universités, l'industrie de l'assurance-vie et certaines industries à employeurs multiples comme la construction offrent aussi de telles dispositions. La transférabilité des crédits de pension présuppose des accords réciproques entre employeurs, soit des accords détaillés précisant entre autres les modalités suivant lesquelles les crédits acquis aux termes d'un régime sont convertis en crédits aux termes d'un autre régime. Il est inconcevable, vu le grand nombre de régimes privés et les variations incalculables dans leur structure, qu'on en arrive à la transférabilité entière d'un régime à l'autre dans le secteur privé au moyen de simples accords entre employeurs.

Si la main-d'oeuvre était stable, les problèmes d'attribution et de transférabilité des droits ne porteraient pas sérieusement atteinte aux régimes de retraite privés. Mais la réalité canadienne veut que la main-d'oeuvre se déplace de plus en plus. Une étude récente a révélé que l'employé canadien moyen travaille à temps plein au service de six employeurs différents au cours de sa vie active.[14] La commission royale d'enquête sur les pensions en Ontario a dirigé une étude qui a révélé que les femmes ont encore moins de chances de satisfaire à la condition (une carrière ininterrompue au service d'un seul employeur) donnant accès à une pleine pension à la retraite; les femmes quittent souvent le marché du travail après leur premier emploi pour élever de

jeunes enfants; elles demeurent trois fois plus longtemps que les hommes entre deux emplois; et elles ont tendance à travailler pendant moins longtemps que les hommes au service de chaque employeur.[15]

Même s'ils participent à un régime de retraite dans le cadre de chacun de leurs emplois (ce qui risque peu d'être le cas, compte tenu du faible taux de participation à des régimes de retraite), les employés "mobiles" risquent fort à la retraite d'avoir beaucoup moins d'années de service cotisables que le nombre réel d'années où ils ont travaillé et contribué à des régimes de retraite. Certains n'auront droit à aucune pension, n'ayant pas travaillé assez longtemps chez aucun des employeurs. Par conséquent, on croit que 10 pour cent seulement des participants de régimes de retraite privés obtiennent finalement une pleine pension.[16]

Une étude commandée par le Groupe de travail fédéral sur la politique de revenu révèle à quel point les problèmes d'acquisition et de transférabilité des droits de pension minent l'efficacité des régimes de retraite privés. Un homme qui commence aujourd'hui à travailler à l'âge de 20 ans, qui participe sans arrêt à un régime de retraite appliquant la règle "des 45 et 10" relativement à l'acquisition des droits et qui travaille au service de six employeurs, peut s'attendre à n'avoir en moyenne que 22 années de service cotisables lorsqu'il prend sa retraite à 65 ans, après avoir travaillé et contribué à son régime de pension pendant 45 ans.[17] Le groupe des femmes est le plus durement touché, parce qu'elles ont tendance à changer d'emploi plus souvent que les hommes et à quitter le marché du travail pour élever leurs enfants. Même si elles participent à des régimes de retraite privés (ce qui n'est pas le cas de la plupart des travailleuses), les problèmes d'acquisition et de transférabilité des droits de pension réduisent davantage leurs prestations déjà limitées.

Inflation et indexation

La troisième grande difficulté que rencontrent les régimes de retraite privés a trait à l'inflation. En réalité, l'inflation peut toucher les régimes

de retraite de deux façons et il faut tenir compte de chacune des deux. La mieux connue est celle qui a trait aux effets de l'inflation sur la pension versée après la retraite.

Une pension d'un montant fixe verra évidemment son pouvoir d'achat diminuer à cause de l'inflation. Un revenu plus ou moins confortable au moment de la retraite risque de passer rapidement en deçà du seuil de pauvreté. Selon un exemple fourni par la commission royale d'enquête sur les pensions en Ontario, une personne qui prend sa retraite et dont la pension de $900 par mois n'est pas protégée contre l'inflation verrait son pouvoir d'achat baisser de plus d'un tiers, soit à $566, après cinq ans de retraite, si le taux d'inflation était de 8 pour cent par année.[18] Plus elle vit longtemps, moins sa pension a de valeur et plus elle dépendra des programmes publics pour vivre.

Le taux d'inflation a baissé à 5,8 pour cent en 1983 et sera d'environ 5 pour cent en 1984, mais il a été en moyenne de 10 pour cent par année de 1974 à 1982. Les périodes durant lesquelles le taux d'inflation est élevé ont des effets dévastateurs sur les pensions non protégées.

La façon moins visible mais tout aussi nuisible dont l'inflation peut ronger la valeur des crédits de pension acquis avant la retraite constitue un grave problème. Considérons, par exemple, un régime dont les prestations sont fondées sur la moyenne des gains accumulés par l'employé pendant sa vie active (ce qu'on appelle un régime "Salaire moyen de la carrière"). Supposons que le salaire d'un travailleur a augmenté d'année en année suffisamment pour compenser le taux d'inflation. En termes de pouvoir d'achat, les $5 000 par année qu'il gagnait au début des années 1950 sont équivalents aux $18 000 qu'il gagne trente ans plus tard. Son salaire moyen de la carrière, en termes de pouvoir d'achat en dollars de 1984, est en réalité de $18 000.

Mais les régimes salaire moyen de la carrière ne tiennent pas compte des effets de l'inflation. Ils considèrent qu'un dollar a la même valeur en 1984 qu'il avait en 1950. Les $5 000 que l'employé gagnait au début ont pour

effet de réduire son salaire moyen de la carrière à $11 000 environ, et ses prestations seraient fondées sur ce montant réduit.

Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec protègent heureusement leurs membres contre ces deux effets de l'inflation. Les pensions sont pleinement indexées chaque année en fonction de la hausse du coût de la vie. Les crédits de pension sont rajustés au moment de la retraite, de manière que les gains cotisables des années précédentes se comparent aux gains de l'année en cours.

Les régimes de retraite privés ne font pas si belle figure. Seulement 31,5 pour cent des membres participent à des régimes qui offrent des prestations indexées après la retraite. Un pourcentage encore moins élevé - 21,1 pour cent - de membres sont entièrement protégés contre l'inflation; les autres 10,7 pour cent jouissent d'une indexation partielle seulement. Ainsi deux participants sur trois n'ont pour toute compensation contre l'inflation que des rajustements ponctuels des prestations apportés selon leur bon vouloir par les garants du régime.

Encore une fois, les membres des régimes du secteur public sont beaucoup mieux placés que ceux des régimes du secteur privé. Deux tiers des membres du secteur public bénéficient de l'indexation de leurs prestations, et presque la moitié des participants reçoivent des pensions pleinement protégées contre l'inflation. Mais seulement cinq pour cent des membres de régimes de retraite qui travaillent dans le secteur privé bénéficient de l'indexation des prestations, et le plus souvent celles-ci ne sont pas pleinement indexées mais plutôt haussées de 2 ou 3 pour cent pour une année donnée ou d'un montant d'argent fixe.

Tableau 23

Protection contre l'inflation, régimes de retraite privés, secteurs public et privé, 1980

	Pourcentage de membres	
	secteur public	secteur privé
Indexation	65,4%	4,9%
pleine	47,8	0,1
partielle	17,6	4,8
Sans indexation	34,6	95,1
Total	100,0	100,0

Une étude nationale des régimes de retraite importants dans le secteur privé a révélé que 80 pour cent d'entre eux avaient rajusté les prestations pour compenser les effets de l'inflation pendant la période de 1971 à 1975, mais que la hausse moyenne n'équivalait qu'à 66 pour cent de l'augmentation du coût de la vie. Une enquête auprès d'entreprises de fabrication en Ontario a donné des résultats semblables. Bien que 80 pour cent des grosses entreprises (celles qui comptent plus de 1 000 employés) offraient une forme quelconque de compensation pour les effets de l'inflation, seulement 28 pour cent des entreprises de taille moyenne (100 à 1 000 employés) en faisaient autant.[19]

Les petites entreprises (qui n'ont d'ailleurs pas souvent de régime de retraite) ne sont pas portées à indexer les pensions pour contrer les effets de l'inflation. Ainsi, même s'ils disposent d'un régime de retraite privé, les petits salariés n'ont pas le pouvoir de négociation nécessaire pour obtenir des rajustements en fonction de l'inflation, et leurs employeurs n'ont souvent pas les profits que gagnent les plus grandes entreprises et qui leur permettent d'accorder des hausses de prestations.

Il en va de même de la protection des crédits de pension avant la retraite. Dans le secteur public, presque tous les employés font partie de régimes offrant une bonne mesure de protection contre les méfaits de l'inflation, parce que les prestations sont fixées en fonction des meilleures années d'un employé. On parlera alors de régimes "Salaire maximum moyen", parce qu'ils se fondent sur le salaire moyen au cours d'un nombre précis (habituellement 5) des meilleures années de gains. Il existe aussi une variante de cette approche, un régime "Salaire moyen de fin de carrière"; ce type de régime établit les prestations en fonction de la moyenne des gains pendant les 5 dernières années de travail. Les meilleures années d'un employé sont souvent à la fin de sa carrière, de sorte que les régimes dont les prestations sont établies en fonction des meilleures années et des années de fin de carrière offrent une pension initiale qui correspond assez bien au niveau de vie qui était celui de l'employé immédiatement avant la retraite. Dans la plupart des cas, la pension est déterminée comme suit: 2 pour cent ou plus des 5 années de meilleurs gains moyens ou de gains moyens de fin de carrière, multiplié par le nombre d'années de service accordées à l'employé.

Dans le secteur privé, par contre, seulement 29,3 pour cent des membres bénéficient d'une telle protection. Vingt-deux pour cent des membres doivent subir les effets de régimes "Salaire moyen de la carrière", qui fixent les prestations en fonction des gains moyens du participant pendant les années durant lesquelles il contribuait au régime; malheureusement, les crédits de pension acquis chaque année ne sont pas rajustés automatiquement pour contrer les effets de l'inflation, de sorte que la moyenne de carrière sera sensiblement inférieure au salaire que gagnait le participant immédiatement avant la retraite. Et 38,1 pour cent des membres de régimes du secteur privé font partie de régimes "à rentes forfaitaires" presque sans protection, aux termes desquels l'employé ne reçoit qu'un montant de dollars fixe tous les mois pour chaque année de service. La plupart des membres de régimes à rentes forfaitaires reçoivent une pension mensuelle minimale de $16 (ou moins), multiplié par le nombre d'années de service au sein de l'entreprise. En d'autres mots, l'employé qui a travaillé pendant 20 ans recevra probablement une pension inférieure à $320 par mois, ou $3 840 par année, montant minime que commencerait à gruger l'inflation dès la retraite.

Il n'est pas du ressort de la présente discussion d'examiner en détail tous les avantages et toutes les faiblesses des divers types de régimes de retraite privés, mais il importe de souligner un autre aspect des régimes privés qui les rend plus avantageux pour les employés à revenu élevé. Comme on vient de l'expliquer, des régimes de retraite qui accordent des prestations en fonction des années de gains ultimes ou de meilleurs gains accordent une bonne mesure de protection contre les effets de l'inflation. Ils sont aussi plus profitables aux employés à revenu élevé parce que leurs salaires ont tendance à augmenter sensiblement au fil des ans (atteignant habituellement un sommet vers la fin de leur carrière), contrairement à la plupart des travailleurs à faible revenu qui ne peuvent habituellement pas compter sur des hausses de salaire réelles progressives et tirent donc peu de profit du fait que les pensions soient fondées sur leurs années de gains ultimes ou de meilleurs gains.

Les femmes n'ont pas profité de la popularité croissante des régimes du type "Salaire maximal moyen" (qui protégaient en 1980 55 pour cent de l'ensemble des participants) parce qu'elles ont moins de chances que les hommes de bénéficier de hausses de salaire progressives au cours de leur vie active, et des avantages qui en découlent en matière de pensions. Les femmes qui travaillent lorsqu'elles sont jeunes puis quittent définitivement le marché du travail pour élever des enfants y perdent parce que leurs "meilleurs" gains ou leurs gains "ultimes" (qui sont de toute manière probablement faibles) n'auront plus la même valeur dans une trentaine d'années, au moment d'établir le montant de leurs prestations; l'inflation aura encore une fois fait des ravages. Et parce que les femmes vivent en moyenne plus longtemps que les hommes, celles qui bénéficient d'une pension privée verront sa valeur grugée par l'inflation pendant une période de temps plus longue.

Prestations de survivant

Les régimes de retraite privés présentent une autre difficulté, particulièrement pour les femmes qui travaillent au foyer: bon nombre d'entre eux ne fournissent pas de prestations de survivant. Quarante-cinq pour cent

seulement des participants faisaient partie d'un régime offrant une pension au conjoint survivant lorsque le cotisant meurt avant la retraite. De façon générale, ces prestations de survivant équivalent à la moitié seulement des crédits de pension accumulés jusqu'au moment du décès du cotisant. Dans bon nombre de cas, les prestations seront minimes, surtout pour les survivants de membres dont les gains étaient inférieurs à la moyenne et (ou) qui n'avaient pas contribué longtemps au régime.

Une fois de plus, on note des différences importantes entre les régimes des secteurs public et privé. Dans le secteur public, 71 pour cent des membres font partie de régimes offrant des prestations de survivant avant la retraite, et 8 pour cent, de régimes remboursant au moins les cotisations acquises de l'employé et de l'employeur. Dans le secteur privé, par contre, seulement 24 pour cent des membres ont un régime prévoyant des prestations de survivant, 24 pour cent, un régime remboursant les cotisations de l'employé, et 14 pour cent, un régime remboursant et les cotisations de l'employé et celles de l'employeur. Dans le secteur privé, 30 pour cent des membres font partie d'un régime n'offrant rien du tout au conjoint survivant - même pas le remboursement des cotisations que le conjoint décédé aurait pu verser.

Les conjoints survivants de cotisants qui meurent après la retraite ne sont guère mieux protégés. En tout et partout, 43 pour cent d'entre eux ont droit à une pension jusqu'à la fin de leurs jours; 24 pour cent recevront une pension pendant cinq ans ou moins, et 7 pour cent, pendant une période variant entre 5 et 15 ans. Toutefois, 13 pour cent n'auront droit à aucune prestation de survivant. Bien entendu, la plupart des conjoints survivants sont des femmes.

Ici encore, les données réussissent à atteindre ces niveaux grâce aux régimes du secteur public. Soixante-dix pour cent des membres de régimes du secteur public bénéficient de prestations de survivant pendant toute leur vie. Dans le secteur privé, 22 pour cent seulement des participants font partie d'un régime garantissant une pension de survivant jusqu'à la fin de la vie de

celui-ci lorsque le conjoint meurt après la retraite; 48 pour cent sont dans des régimes accordant des prestations de survivant temporaires (généralement pendant cinq ans), et 22 pour cent, dans des régimes n'offrant aucune prestation de survivant. Il n'est pas étonnant que deux veuves âgées sur trois au Canada vivent en deçà du seuil de la pauvreté.

La plupart des régimes de retraite privés qui n'offrent pas automatiquement des prestations de survivant permettent aux participants de prendre à la retraite une pension réduite de façon à accorder des prestations à leur conjoint survivant. Mais on compte moins d'un membre sur dix choisissant cette option qui prévoit des rentes réversibles.

La Saskatchewan vient de modifier sa loi sur les pensions afin d'obliger tous les régimes sans prestations de survivant à fournir une rente réversible; à moins que le conjoint du cotisant n'y renonce par écrit, le conjoint survivant doit recevoir 50 pour cent des prestations du cotisant. Le Manitoba a aussi modifié sa loi sur les pensions, de manière à obliger les régimes de retraite privés n'offrant pas automatiquement des prestations de survivant à prévoir des rentes réversibles.

Le divorce

Comme on a pu le voir au chapitre précédent, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec prévoient le partage des crédits de pension en cas de divorce, selon le principe du partage égal des biens accumulés pendant le mariage. C'est là un avantage de grande importance qu'offrent les régimes publics, mais bien peu de régimes de retraite privés.

En Colombie-Britannique, en Alberta, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, les conjoints qui se séparent ou se divorcent ont droit à la moitié des crédits de pension de régimes privés accumulés par l'autre conjoint pendant le mariage. Dans les autres provinces, les régimes de retraite privés ne sont

pas encore considérés comme faisant partie des biens familiaux à partager lors de la dissolution du mariage. Ce sont les femmes qui y perdent le plus, puisqu'elles ont moins de chances que les hommes d'avoir un régime de retraite privé, et lorsqu'elles en ont un, elles risquent de recevoir des prestations moins élevées après la retraite.

Conclusion

Plus de la moitié de la main-d'oeuvre n'a pas accès à la protection offerte par les régimes de retraite privés. Les Canadiens qui travaillent à temps partiel, pour des salaires inférieurs à la moyenne, ou dans le secteur privé, ont peu de chances de participer à un régime de retraite privé; les travailleurs autonomes n'ont aucune chance de participer. Sur le marché du travail rémunéré, un homme sur deux bénéficie d'un régime de retraite privé, comparativement à une femme seulement sur trois.

Le secteur public offre de meilleurs régimes de retraite à ses employés que le secteur privé. Tous les employés du secteur public participent à un régime de retraite parrainé par l'employeur, contre seulement un employé du secteur privé sur trois. Les régimes du secteur public offrent aussi de meilleures conditions que les régimes de retraite du secteur privé en matière d'acquisition des droits de pension, de transférabilité, de prestations de survivant et de protection contre l'inflation.

Mais la plupart des Canadiens travaillent dans le secteur privé, de sorte qu'une proportion relativement faible de la main-d'oeuvre peut profiter des avantages des régimes de retraite du secteur public. Ainsi, pour bon nombre de membres de régimes de retraite privés, les prestations versées à la retraite ne répondent pas à leurs attentes à cause des conséquences néfastes de la mobilité d'emploi sur l'attribution et la transférabilité des droits de pension. À mesure qu'ils vieillissent, les retraités du secteur privé constatent que l'inflation gruge leurs prestations de retraite privées.

Les travailleurs à faible revenu en général et les femmes en particulier profitent peu ou ne profitent pas du tout des régimes de retraite privés. De plus, bon nombre de retraités qui gagnent des revenus moyens pendant leur vie active doivent se contenter de pensions privées trop peu importantes pour répondre à leurs besoins de revenu après la retraite. Par conséquent, la majeure partie de la main-d'oeuvre canadienne - participant ou non à des régimes privés - dépend des programmes de sécurité de revenu, des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec et de leurs épargnes personnelles pour la plus grande partie de ses revenus de retraite.

LE TROISIÈME PALIER: B) RÉGIMES D'ÉPARGNE-RETRAITE ET AVANTAGES FISCAUX

Il reste un dernier élément du système de revenus de retraite au Canada qu'on ne peut passer sous silence. Les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) sont un mécanisme important d'épargne personnelle en vue de la retraite, notamment pour les travailleurs autonomes qui ne peuvent participer aux régimes de retraite parrainés par les employeurs dont il a été question au chapitre précédent. De plus, le régime d'impôt sur le revenu renferme plusieurs dispositions qui récompensent les cotisants de régimes de pension et d'épargne-retraite et qui réduisent (et parfois même abolissent complètement) l'impôt sur le revenu des retraités.

Comme les régimes de retraite privés, ces dispositions visent à répondre à l'objectif relatif au remplacement du revenu du système de revenus de retraite. Encore une fois, cependant, les REER et les avantages fiscaux profitent beaucoup plus à la minorité de gens à revenu élevé qu'à la majorité de personnes à faible et à moyen revenu. Ce faisant, ils creusent encore davantage le fossé qui sépare les revenus des personnes âgées à revenu faible et élevé.

Déduction fiscale des contributions aux REP et aux REER

La disposition touchant les **Régimes enregistrés de pensions** (REP) permet à l'employé et à son employeur de soustraire du revenu les cotisations à un régime de retraite privé, jusqu'à concurrence de $3 500. La disposition relative aux **Régimes enregistrés d'épargne-retraite** permet à l'employé qui participe à un régime privé mais qui a contribué moins de $3 500 de placer la différence (ou une partie de la différence) dans un compte d'épargne-retraite de type particulier, et de soustraire cette somme supplémentaire du revenu imposable. Le revenu de la personne limite le montant supplémentaire qu'elle peut mettre à l'abri de l'impôt: les contributions à un REER s'ajoutant aux cotisations à un régime de retraite privé ne peuvent excéder $3 500 ou 20 pour

cent du revenu d'emploi. Les gens qui ne participent pas à un régime de retraite privé - y compris les travailleurs autonomes - peuvent verser 20 pour cent de leur revenu à un REER, jusqu'à concurrence de $5 500 par année.[20]

Tant et aussi longtemps que les sommes d'argent demeurent dans les régimes, les cotisations aux régimes de retraite privés et aux REER, de même que le produit de leur placement, ne sont pas imposables. En réalité, le trésor public fait un prêt sans intérêt - au montant de l'impôt retardé ou différé - au cotisant du régime de retraite. Les prestations qui sont versées à la retraite sont alors imposables. Mais la plupart des gens sont après la retraite à un palier d'imposition moins élevé que pendant leur vie active, de sorte qu'ils ne remboursent pas vraiment tous ces impôts (en effet, le gouvernement fédéral perd environ 40 pour cent des impôts différés à cause de cette disposition).

Le ministère des Finances affirme que les gouvernements fédéral et provinciaux ont perdu des recettes fiscales d'une valeur de 5 milliards de dollars en 1983 à cause de ces prêts sans intéret. La déduction des contributions à des REP est responsable de deux tiers de cette dépense publique coûteuse, la déduction des contributions à des REER, d'un tiers. On se rappellera que le Supplément de revenu garanti coûtait 2,6 milliards de dollars, et les contributions des employeurs et des employés aux RPC/RRQ, 4,7 milliards de dollars.

Tout particulièrement en cette période de restrictions budgétaires, ces 5 milliards de dollars représentent une somme d'argent considérable, et les Canadiens qui en profitent le plus sont ceux dont les revenus sont les plus élevés. Quatre facteurs expliquent cette situation: 1) puisque les cotisations aux REER ne peuvent excéder 20 pour cent du revenu, les personnes à revenu élevé peuvent verser de plus grosses cotisations que les personnes à faible revenu; 2) comme on l'a déjà vu, les personnes à revenu élevé ont beaucoup plus de chances de participer à un régime de retraite privé et donc de bénéficier de l'épargne fiscale résultant de la déduction des contributions à un régime de retraite privé; 3) les contribuables à revenu élevé peuvent plus facilement épargner en vue de leur retraite et ont donc plus tendance à contribuer à un REER, et leurs contributions sont plus élevées; 4) parce qu'on fait appel à une

déduction, l'épargne fiscale s'accroît à mesure que le revenu augmente, de sorte que ceux dont les revenus sont les plus élevés réalisent les plus grosses économies d'impôt. Une déduction de $1 000, par exemple, apporte des bénéfices (au moyen d'une épargne fiscale) de $500 à une personne à revenu élevé à un palier d'imposition supérieur de 50 pour cent. La personne à revenu modeste, dont le taux d'imposition au palier supérieur est de 20 pour cent, n'épargnera que $200. Et pour celle dont le revenu est si faible qu'elle n'a pas à payer d'impôts, il n'y a aucun bénéfice.

Le Tableau 24 indique le pourcentage de contribuables de différents groupes de revenu qui ont contribué à un REER en 1981, ainsi que le montant de leur contribution. Une conclusion s'impose. Plus la catégorie de revenu est élevée, plus le contribuable a de chances de participer à un REER, et plus sa contribution moyenne est élevée. Très peu de Canadiens à faible revenu sont en mesure de contribuer à un REER. La contribution moyenne à un REER dans le groupe de personnes gagnant $100 000 et plus était treize fois plus élevée que celle des cotisants dont les revenus étaient inférieurs à $6 000.[21]
(L'Annexe E révèle une situation semblable chez les cotisants du REP; cependant, le nombre de participants diminue lorsqu'on atteint des niveaux de revenu élevés, bon nombre de ces contribuables étant des travailleurs autonomes ou tirant leurs revenus de placements.)

Tableau 24

Cotisants de REER, selon le niveau de revenu, 1981

Niveau de revenu	Proportion de contribuables	Contribution moyenne
Moins de $6 000	0,6%	$ 411
$ 6 000 - $ 9 999	3,3	832
$10 000 - $13 999	7,5	1 154
$14 000 - $19 999	14,1	1 395
$20 000 - $24 999	21 0	1 687
$25 000 - $29 999	28,4	1 899
$30 000 - $34 999	34,9	2 127
$35 000 - $39 999	43,0	2 306
$40 000 - $49 999	49,5	2 621
$50 000 - $69 999	60,3	3 469
$70 000 - $99 999	56,9	4 460
$100 000 et plus	55,1	5 346
moyenne	12,9	1 986

Les hommes ont beaucoup plus de chances que les femmes d'avoir un REER. En 1981, 1 346 593 ou 16,8 pour cent des contribuables de sexe masculin plaçaient de l'argent dans un REER, comparativement à 607 409 ou 8,5 pour cent des contribuables de sexe féminin.

Le Tableau 25 compare les hommes et les femmes en âge de travailler (20 à 64 ans) qui contribuent à un REER; la proportion de cotisants de sexe masculin est plus de deux fois plus élevée. Les hommes ont versé en moyenne $408 de plus dans leur régime en 1981 que la moyenne des femmes disposant d'un REER.

Tableau 25

Cotisants de REER, en âge de travailler, selon le sexe, 1981

	Femmes	Hommes
Cotisants 20 à 64 ans	586 459	1 281 624
Comme pourcentage des gens de 20 à 64 ans	8,2%	18,1%
Contribution moyenne	$1 630	$2 038

Il est bien évident que les Régimes enregistrés d'épargne-retraite viennent s'ajouter aux régimes de retraite privés, et dans certains cas (par exemple certains travailleurs autonomes), les supplantent. Des deux millions de

Canadiens qui contribuaient à un REER en 1981, 1,2 million - 59 pour cent - participaient en même temps à un régime de retraite privé. Il n'y avait que 825 000 contribuables n'ayant qu'un REER.

Mais encore une fois, la plupart des membres de REER - qu'ils participent seulement à un REER, ou à un REER et à un régime de retraite privé - se situent au haut de l'échelle de revenus, et peu d'entre eux ont de faibles revenus. Les données disponibles les plus récentes, soit celles de 1981, indiquent que huit cotisants de REER sur dix ont des revenus supérieurs à la moyenne. Les Canadiens à l'aise déposent beaucoup plus d'argent dans leur REER chaque année que ne le font le petit nombre de personnes à faible et à modeste revenu qui disposent d'un REER. Par conséquent, les REER ne compensent pas le faible taux de participation à un régime de retraite privé chez les Canadiens dont les revenus sont inférieurs à la moyenne.

Il n'est pas étonnant que les travailleurs autonomes (qui ne peuvent participer à un régime de retraite privé) aient plus tendance que les employés à se servir d'un REER comme mécanisme d'épargne: 21 pour cent des travailleurs autonomes avaient un REER en 1981, comparativement à 15 pour cent des employés. Comme l'indique le Tableau 26, c'est chez les spécialistes autonomes qu'on trouve le plus grand pourcentage de participants à des REER; ils avaient plus de deux fois plus de chances que les travailleurs autonomes en général de participer à un REER, et leurs contributions étaient supérieures de $1 145 à la moyenne de l'ensemble des travailleurs autonomes. Ce sont les dentistes qui jouissent de la plus grande protection (78,2 pour cent d'entre eux avaient un REER en 1981) et les médecins qui ont versé la plus grosse contribution moyenne ($4 809).

Tableau 26

Travailleurs autonomes contribuant à un REER, selon la profession, 1981

Profession	Pourcentage de membres de REER	Contribution moyenne
pêcheurs	6,6%	$2 132
agriculteurs	15,8	3 094
propriétaires de commerce	16,7	2 189
vendeurs	27,5	2 808
spécialistes	48,7	4 184
ingénieurs et architectes	55,8	3 965
comptables	56,6	4 207
avocats	57,1	4 443
médecins	76,1	4 809
dentistes	78,2	4 766
tous les travailleurs autonomes	20,7	3 039
tous les employés	15,1	3 094

Une étude dirigée par le ministère des Finances a mis en lumière des données étonnantes sur la répartition des épargnes fiscales provenant de la déduction des contributions à des REER. Il n'y avait que 152 000 particuliers dont le revenu dépassait $50 000 en 1979 - à peine 1 pour cent du total de 14,7 millions de contribuables. Six personnes sur dix (60,8 pour cent) de cette minorité de gens à l'aise ont contribué à un Régime enregistré d'épargne-retraite, comparativement à seulement un contribuable sur dix (11,2 pour cent) dont le revenu est inférieur à $50 000. Le groupe à l'aise versait en moyenne $4 300 dans des REER, contre $1 608 pour les autres cotisants. Les cotisants à revenu élevé ont bénéficié de 13,2 pour cent des épargnes fiscales provenant de la déduction des contributions aux REER - treize fois plus que dans l'ensemble des contribuables.[22]

Il n'est donc pas étonnant qu'un si grand nombre de Canadiens à l'aise se soient empressés de contribuer à un REER: ils y gagnent énormément aussi bien pendant leurs années de vie active (lorsque leurs contributions leur apportent des épargnes fiscales lucratives) qu'après la retraite (lorsque leurs importants REER leur fournissent une partie considérable de leurs revenus). Alors que le nombre total de cotisants de REER est passé de 205 879 en 1969 à 1 954 002 en 1981 - huit fois plus -, le nombre de cotisants dont le revenu est supérieur à $40 000 a grimpé de trente-sept fois (de 9 418 en 1969 à 354 660 en 1981) pendant la même période.

Moins de Canadiens contribuent à des REER qu'à des régimes de retraite privés - 1,9 million contre 3,5 millions en 1981 - mais au total, ils déposent plus d'argent dans des REER. Les sommes versées par des employés à des régimes de retraite privés s'élevaient à 3,4 milliards de dollars en 1981, mais les contributions à des REER atteignaient $3,9 milliards.

Non seulement y a-t-il peu de travailleurs à faible revenu qui participent à des régimes de retraite privés et à des REER, mais l'aspect fiscal du système de retraite leur offre aussi bien peu d'encouragement à le faire. Les cotisations à un REER ou à un régime de retraite privé (s'ajoutant aux contributions obligatoires aux RPC/RRQ) imposent un fardeau financier plus important aux petits salariés qu'aux travailleurs à revenu moyen ou élevé. Pour les petits salariés se situant à un palier d'imposition faible ou nul, l'épargne fiscale apportée par la déduction des cotisations à des REP et à des REER est faible ou inexistante. De plus, au moment de la retraite, ils découvriraient que les bénéfices fournis (sous forme de rente) par une pension privée ou un REER annulent une partie ou la totalité de leurs Supplément de revenu garanti et suppléments provinciaux. Il se pourrait qu'ils soient plus mal en point que s'ils n'avaient rien épargné du tout en vue de leur retraite. Bien entendu, la plupart des Canadiens à revenu faible et modeste n'ont pas à faire face à ce dilemme, car peu d'entre eux participent à des régimes de retraite privés, et peu d'entre eux sont en mesure de participer à un REER, même s'ils le souhaitaient.

Le budget de février 1984 a proposé d'importantes modifications de l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Étant donné la complexité de la série de changements, le lecteur est prié de consulter le document Aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite pour de plus amples renseignements. Nous nous contenterons de fournir ici les grandes lignes du régime proposé.

Le régime d'aide fiscale proposé veut inciter les citoyens à épargner en vue d'une pension de retraite égale à 2 pour cent des gains de carrière (18 à 70 ans). Le Ministère des Finances considère que pour assurer une telle pension, un particulier doit contribuer (ou son employeur doit contribuer en son nom) 18 pour cent du revenu total gagné au cours de sa vie. Chaque année, le particulier aurait droit à une déduction fiscale pouvant s'élever à 18 pour cent des gains de carrière jusqu'à ce jour, moins les contributions précédentes à des régimes de retraite ou d'épargne-retraite. La déduction fiscale s'appliquerait aux contributions à des régimes de retraite privés et d'épargne-retraite, y compris au nouveau Compte enregistré de pension (un mécanisme d'épargne-retraite fonctionnant à la manière d'un REER, permettant des contributions de l'employeur au nom de l'employé et prévoyant l'immobilisation des cotisations jusqu'à la retraite). Le contribuable pourrait reporter d'une année à l'autre les droits de déduction non utilisés.

Le régime proposé entrerait en vigueur progressivement, sur une période de plusieurs années. Tout d'abord, le plafond annuel des cotisations à des REER et à des régimes de retraite à cotisations définies passerait de son niveau actuel de $5 500 (pour les contribuables sans REP) à $10 000 en 1985, à $12 000 en 1986, à $14 000 en 1987 et à $15 500 en 1988. Le plafond de cotisation déductible de $3 500 à des REP à prestations déterminées (qui protègent 95 pour cent des participants à des régimes de retraite privés) serait aboli, bien qu'on maintiendrait le plafond actuel de cotisation aux REER ($3 500 moins les contributions aux REP). Un nouveau régime d'épargne-retraite, le Compte enregistré de pension (CEP) serait mis en place. Puis à partir de 1988, on hausserait le nouveau plafond de cotisation déductible de 18 pour cent des gains de carrière actualisés, jusqu'à concurrence de $15 500, pour les

contributions à des régimes enregistrés de pension et d'épargne-retraite. À partir de 1989, les plafonds des cotisations et des droits de pension seraient indexés tous les ans sur le salaire moyen dans l'industrie.

Bien que le régime proposé soit supérieur aux dispositions actuelles d'aide fiscale en matière d'épargne-retraite (ses avantages sont exposés en détail dans le document sur le budget déjà mentionné), nous croyons qu'il aidera peu à régler le problème des Canadiens à faible et à modeste revenu en matière de pension. Des mesures d'incitation fondées sur des déductions fiscales - de quelque façon qu'elles soient conçues - récompensent le plus les contribuables à revenu élevé et le moins les travailleurs à faible revenu. Les propositions présentées dans le Budget augmenteront les avantages fiscaux des contribuables à revenu élevé parce qu'ils pourront soustraire des sommes beaucoup plus importantes de leur revenu imposable. (Un contribuable gagnant $60 000 en 1985, par exemple, épargnerait $4 440 d'impôts en vertu des nouvelles mesures, alors qu'il aurait épargné $2 442 en vertu des règlements actuels - donc $1 998 de plus). Les Canadiens à revenu moyen ou faible, par contre, n'obtiendraient aucun avantage fiscal de la nouvelle approche proposée. De toute manière, ils ne seront toujours pas en mesure de contribuer à des REER, et n'auront pas beaucoup de chance de participer à un régime de retraite privé.

Déduction fiscale des contributions aux RPC/RRQ

Les régimes de retraite privés et les REER ne sont pas les seuls éléments du système canadien de revenus de retraite qui fournissent des avantages fiscaux favorisant surtout les personnes à l'aise. Les contributions au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec sont elles aussi déductibles d'impôt.

Les contributions aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec sont déjà régressives parce qu'on a fixé un maximum des gains ouvrant

droit à pension - c'est-à-dire que la proportion des gains versée en cotisations diminue lorsque les gains dépassent le maximum. Tous ceux qui gagnent plus de $20 800 en 1984 versent la même contribution maximale de $338,40 aux RPC/RRQ. Mais ce montant fixe représente une proportion décroissante du revenu à mesure que les gains augmentent. Par exemple, les contributions aux RPC/RRQ représentent 1,6 pour cent des gains de $21 000 mais seulement 0,8 pour cent - la moitié - du revenu de la personne qui gagne $42 000 par année.

La déduction des cotisations aux RPC/RRQ du revenu imposable accentue davantage leur caractère régressif. Une déduction d'un montant fixe tel que $338,40 accroît l'épargne fiscale à mesure que le revenu augmente et que le contribuable passe à des paliers d'imposition supérieurs. Pour connaître le montant réel de la contribution aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, il faut soustraire l'épargne fiscale produite par la déduction de la contribution requise. Le Tableau 27 indique les cotisations nettes aux RPC/RRQ qui en résultent.

Le taux de cotisation réel le plus élevé des RPC/RRQ (c'est-à-dire les cotisations nettes exprimées comme pourcentage des gains) est de 1,20 pour cent et il appartient aux personnes gagnant seulement $6 000. Le taux applicable aux personnes gagnant $50 000 est de seulement 0,37 pour cent. Ainsi le cotisant pauvre des RPC/RRQ, ne gagnant que 12 pour cent du salaire de la personne qui gagne $50 000, supporte un fardeau fiscal réel plus de trois fois plus élevé. Un travailleur gagnant le modeste salaire de $20 000 (ce qui est inférieur au salaire estimatif moyen de $22 800) verse aux RPC/RRQ des cotisations nettes de $228 pour l'année - la somme la plus élevée du Tableau 27.

Tableau 27

Contributions Nettes aux RPC/RRQ, 1984

Revenu	Contributions aux RPC/RRQ	Épargne fiscale provenant de la déduction	Contributions nettes aux RPC/RRQ	Taux réel de contribution
$ 6 000	$ 72	$ 0	$ 72	1,20%
8 000	108	29	79	0,99
10 000	144	38	106	1,06
12 000	180	47	133	1,11
15 000	234	66	168	1,12
20 000	324	96	228	1,14
30 000	338	126	212	0,71
50 000	338	151	187	0,37

La déduction des cotisations aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec a coûté au trésor fédéral la somme de 540 millions de dollars en 1980. Le coût cumulatif de la déduction en termes d'impôts réduits ou différés depuis l'entrée en vigueur des Régimes en 1966 s'élève à $4,5 milliards. Si on ajoute les pertes fiscales des provinces, les montants s'élèvent à environ $800 millions et $6,7 milliards respectivement.

Déduction fiscale des revenus de pension et d'intérêt

Une autre disposition de la loi fiscale accorde des avantages supplémentaires aux retraités canadiens qui participaient à des régimes de retraite privés et à des Régimes enregistrés d'épargne-retraite. Cette disposition permet de soustraire du revenu jusqu'à $1 000 de revenus provenant d'un régime

de retraite ou d'épargne-retraite autre que les régimes publics - c.-à-d. à l'exclusion du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. En 1980, cette déduction a occasionné des pertes de 105 millions de dollars au trésor fédéral, et de $52 millions aux gouvernements provinciaux. Étant donné que les personnes à revenu élevé ont plus de chances de contribuer à un régime de retraite privé ou à un REER, et parce qu'elles y versent en moyenne des sommes plus élevées et reçoivent de plus gros bénéfices à la retraite, elles ont profité aussi de la plus grosse part de ces 157 millions de dollars.

Tous les contribuables peuvent soustraire de leurs revenus jusqu'à $1 000 d'intérêt sur des épargnes et placements. Cette mesure aide surtout la minorité de retraités canadiens à l'aise dont une importante partie du revenu provient de placements. La déduction de revenus de placement a entraîné des pertes fiscales de 665 millions de dollars pour le gouvernement fédéral en 1980, et d'environ $332 millions pour les provinces.

Exemption en raison de l'âge

Lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans, les contribuables peuvent soustraire une partie de leurs revenus de l'impôt; cette somme est de $2 460 pour l'année d'imposition 1984. Pour situer ce chiffre, on peut dire que l'exemption en raison de l'âge représente environ les trois quarts des prestations de Sécurité de la vieillesse accordées sur une période d'un an.

Puisqu'elle réduit le revenu imposable, l'exemption en raison de l'âge - comme les déductions de revenus de pension et d'intérêt et des contributions à des régimes de retraite privés, à des REER et aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec - favorise les personnes à l'aise. Un retraité seul pauvre dont la totalité du revenu provient des programmes de sécurité de revenu ne déclare comme revenu imposable que la pension de Sécurité de la vieillesse; le Supplément de revenu garanti et les suppléments provinciaux ne sont pas imposables. Mais l'exemption personnelle de base ($3 960 en 1984) est à elle seule supérieure aux prestations de Sécurité de la vieillesse

(réduisant par là à zéro le revenu imposable), ce qui fait que l'exemption en raison de l'âge n'offre aucune épargne fiscale aux Canadiens âgés les plus pauvres.

L'exemption en raison de l'âge réduit les impôts des retraités à l'aise qui tirent des revenus des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, de régimes de retraite privés et de placements. Un contribuable âgé en Ontario ayant un revenu de $12 000 en 1983 (composé de $3 066 en prestations de Sécurité de la vieillesse, de $1 800 de pension de retraite du Régime de pensions du Canada et d'un peu plus de $7 000 d'un régime de retraite privé et de placements) peut réduire son revenu imposable grâce à des exemptions et déductions d'une valeur de $8 130 (une exemption personnelle de base de $3 770, une exemption en raison de l'âge de $2 360, $1 000 de revenu d'intérêt et $1 000 de revenu de pension), et devrait des impôts fédéraux et provinciaux de $569. Sans l'exemption en raison de l'âge, son revenu imposable serait de $2 360 de plus et ses impôts s'élèveraient à $1 190. L'exemption en raison de l'âge a donc une valeur de $621 pour ce Canadien âgé à revenu moyen.

La valeur de l'exemption en raison de l'âge croît à mesure que le revenu augmente. Une personne à l'aise dont le revenu était de $30 000 en 1983 payerait $877 de plus en impôts fédéraux et provinciaux si elle ne pouvait réclamer l'exemption en raison de l'âge. Les rares personnes âgées bénéficiant d'un revenu de retraite de $50 000 épargnent $1 048 en impôts grâce à cette exemotion.

Les personnes âgées dans nos exemples sont des personnes seules, mais les couples âgés bénéficient de la même façon des avantages fiscaux dont il a été question dans le chapitre. Dans le cas de l'exemption en raison de l'âge, de la déduction de revenus d'intérêt et de la déduction de revenus de pensions, la partie inutilisée de chacune peut être transférée à l'autre conjoint. Grâce à l'ensemble de ces avantages fiscaux, la plupart des couples de retraités dont le revenu est inférieur à $18 000 n'auront pas d'impôts à payer.

Conclusion

Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu touchant les Régimes enregistrés de pensions et les Régimes enregistrés d'épargne-retraite veulent encourager les gens à épargner en vue de la retraite. Il est évident qu'elles réussissent à le faire, mais non de façon uniforme dans toutes les catégories de revenu. Elles récompensent davantage les Canadiens dont les revenus sont élevés. Aux personnes à revenu moyen, elles n'offrent qu'un encouragement modeste. Et pour les personnes à faible revenu, il n'y a presque pas d'incitation du tout.

L'exemption en raison de l'âge et les déductions des revenus de pension et d'intérêt réduisent ou abolissent le fardeau fiscal des Canadiens âgés. Selon les plus récentes données, 54 pour cent seulement des contribuables âgés - 57,5 pour cent des hommes et la moitié des femmes - devaient payer des impôts au gouvernement. Bien entendu, un grand nombre de personnes âgées ont des revenus faibles ou modestes et n'auraient de toute manière pas beaucoup d'impôts à payer. Mais les diverses exemptions et déductions - qui étaient en moyenne de $1 476 pour les hommes âgés et de $694 pour les femmes âgées en 1981 - réduisent davantage le fardeau fiscal des personnes âgées.

La difficulté de l'aspect fiscal du système de revenus de retraite provient du fait que ses bénéfices considérables - plus de 6 milliards de dollars en 1980 - favorisent surtout le petit nombre de retraités dont les revenus sont élevés. Même sans les avantages fiscaux, les revenus sont répartis de façon inégale au sein de la population canadienne: la plupart des personnes âgées ont des revenus faibles ou modestes provenant surtout de programmes gouvernementaux, alors qu'une minorité jouit de revenus confortables provenant d'épargnes, de placements et de régimes de retraite privés. Des mesures fiscales coûteuses qui aident le plus les riches et le moins les pauvres creusent davantage le fossé qui sépare les deux groupes.

CONCLUSION

Le système de revenus de retraite au Canada n'est pas équilibré.

Les régimes de retraite privés présentent de nombreux problèmes - protection incomplète de la main-d'oeuvre, dispositions inadéquates d'acquisition et de transférabilité des droits de pension et de prestations de survivant, et faible mesure de protection contre l'inflation - qui en font des régimes inadéquats pour la minorité de travailleurs canadiens qui y ont accès, et sans aucune importance pour la majorité de gens qui n'y ont pas accès. Les Régimes enregistrés d'épargne-retraite sont l'apanage des spécialistes à l'aise et des autres Canadiens à revenu élevé, et ne compensent pas la protection restreinte accordée par les régimes de retraite privés: les REER et les régimes de retraite privés ne protègent au total que 49 pour cent de la main-d'oeuvre. Les mesures fiscales du système de revenus de retraite - l'exemption en raison de l'âge et les déductions des revenus de pension et d'intérêt de même que les contributions à des régimes de retraite privés, à des REER et aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec - sont contraires à la logique et à l'équité, car elles profitent le plus à ceux qui ont le moins besoin d'aide et élargissent encore plus l'écart entre les revenus des Canadiens âgés riches et pauvres.

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec qui constituent le deuxième palier du système de revenus de retraite présentent une conception supérieure à celle des régimes de retraite privés et d'épargne-retraite. Ils protègent l'ensemble de la main-d'oeuvre - employés et travailleurs autonomes, hommes et femmes, petits salariés et cadres à salaire élevé, travailleurs à temps partiel et à plein temps, employés de l'industrie privée et des gouvernements, jeunes et vieux. Ils permettent à tous les hommes et femmes dans la population active de gagner une pension pendant toute la durée de leurs années actives, et garantissent les contributions versées en leur nom par tous les employeurs. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes

du Québec protègent pleinement et les crédits de pension et les prestations contre l'inflation, et fournissent, en plus d'une pension de retraite, des prestations de survivant, d'invalidité et de décès.

Mais les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec ont été conçus de manière à suppléer aux régimes de retraite privés et à l'épargne personnelle; ils ne remplaceront, lorsque les régimes fonctionneront à pleine capacité, que 25 pour cent des gains cotisables jusqu'à concurrence du salaire moyen. Compte tenu des faiblesses des régimes de retraite privés et d'épargne-retraite, les deuxième et troisième paliers du système de revenus de retraite ne peuvent remplacer adéquatement le revenu dont disposaient avant la retraite la plupart des travailleurs canadiens.

L'échec des régimes de retraite publics et privés exerce des pressions très fortes sur les programmes de sécurité du revenu qui sont à la base du système de revenus de retraite. Il n'y a qu'à jeter un coup d'oeil sur les données statistiques. La moitié des Canadiens de 65 ans et plus bénéficient du Supplément de revenu garanti, programme de lutte contre la pauvreté devant à l'origine répondre aux besoins d'un petit groupe de retraités n'ayant gagné que de faibles revenus pendant leur vie active. La personne âgée moyenne tire à peu près la moitié de son revenu de sources publiques (Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti, Régime de pensions du Canada ou Régime de rentes du Québec et suppléments de revenu provinciaux). Un Canadien âgé sur quatre vit sous le seuil de la pauvreté; les femmes âgées seules risquent particulièrement de vivre dans la pauvreté - 60 pour cent d'entre elles étaient pauvres lors du dernier recensement.

L'échec des régimes de retraite privés et des régimes d'épargne-retraite rend la plupart des Canadiens dépendants des régimes de retraite publics. Le système de revenus de retraite à trois paliers qui a de l'allure au premier abord - la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti pour assurer un minimum de revenu à toutes les personnes âgées, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, et les régimes de retraite privés et d'épargne-retraite qui visent à remplacer le revenu - est en réalité, pour la

plupart des retraités, un régime à deux paliers seulement (et dans certains cas, à un seul palier). Si on n'apporte pas de réformes majeures au système, le nombre croissant de personnes âgées au pays - qui aura presque triplé d'ici le milieu du prochain siècle - fera porter un fardeau de plus en plus lourd à notre système de revenus de retraite mal équilibré.

ANNEXE A

AVANTAGES FISCAUX PROVINCIAUX POUR LES PERSONNES ÂGÉES

Voici une liste de crédits provinciaux et municipaux d'impôt foncier et autres, de remboursements, d'exemptions et d'ajournements auxquels les personnes âgées peuvent avoir droit. La description des programmes vise à donner un aperçu général seulement de leur fonctionnement.

TERRE-NEUVE

Exemption de taxe scolaire

Les personnes de 65 ans et plus sont exonérées de la perception de la taxe scolaire locale (y compris l'impôt personnel et l'impôt foncier).

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Ajournement d'impôt pour les citoyens âgés

Les bénéficiaires du Supplément de revenu garanti ont droit à l'ajournement de l'impôt foncier provincial et municipal relativement à la résidence principale. La taxe remise (plus intérêts) doit être payée lorsque le propriétaire meurt ou cède la propriété à une personne autre que son conjoint.

NOUVELLE-ÉCOSSE

Remboursement d'impôt foncier pour les citoyens âgés

Les propriétaires qui reçoivent le Supplément de revenu garanti ou l'Allocation au conjoint ont droit au remboursement de la moitié de l'impôt foncier municipal net payé l'année précédente.

NOUVEAU-BRUNSWICK

Exemption d'impôt foncier

Les propriétaires seuls dont le revenu est inférieur à $7 000 peuvent demander que la valeur imposable de leur propriété soit réduite de $8 000.

Crédit d'impôt foncier

Les propriétaires sont admissibles à un crédit d'impôt foncier égal à $1,50 par $100 d'évaluation dans les régions urbaines et à $0,85 par $100 d'évaluation dans les districts de service local et les régions non formées en corporation municipale.

QUÉBEC

Remise d'impôt foncier et de taxe scolaire

Les résidents du Québec qui payent des impôts fonciers et des taxes scolaires sont admissibles à un remboursement égal à 40 pour cent des premiers $1 000 de taxe scolaire et d'impôt foncier, moins 2 pour cent du revenu imposable.

ONTARIO

Remboursement d'impôt foncier pour les personnes âgées

Les propriétaires âgés sont admissibles à un remboursement d'impôt foncier municipal pouvant s'élever à $500, sur leur résidence principale. Les locataires âgés peuvent réclamer 20 pour cent de leur loyer, jusqu'à concurrence de $500 par année. Le programme n'exige pas d'évaluation du revenu.

Remise de taxe de vente au détail

Tous les résidents âgés de l'Ontario ont droit à une remise de taxe de vente de $50 par année, peu importe leur revenu.

MANITOBA

Crédit d'impôt de vie chère

Le crédit est égal à 3 pour cent de l'ensemble des exemptions d'impôt sur le revenu des particuliers, moins 1 pour cent du revenu familial net. Si seulement un des deux conjoints réclame le crédit, on utilise la formule suivante: 3 pour cent des exemptions personnelles totales, plus 3 pour cent des exemptions personnelles totales du conjoint, moins 3 pour cent de l'exemption de marié(e), moins 1 pour cent du revenu familial.

Le crédit maximum est de $193,80 moins 1 pour cent de la SV pour une personne seule de 65 ans ou plus et de $387,60 moins 1 pour cent de la SV pour un couple dont les deux conjoints sont âgés de 65 ans ou plus.

Crédit d'impôt foncier

Le crédit est égal au moins élevé de: 1) 20 pour cent du loyer payé au Manitoba en 1984, plus l'impôt foncier net payé en 1984, plus l'Aide fiscale pour les propriétaires résidents et 2) $625 moins 1 pour cent du revenu familial (minimum $325). Le crédit maximum est de $625.

Remise de taxe scolaire pour locataires retraités

Les locataires de 65 ans et plus (de même que ceux qui sont âgés de 55 à 64 ans et qui tirent au moins la moitié de leurs revenus de pensions de retraite) peuvent obtenir une aide financière égale à 10 pour cent de la partie du loyer qui dépasse $1 625 en 1984.

Les prestations maximales sont de $175 par ménage locataire.

Remise de taxe scolaire pour propriétaires retraités

Les propriétaires de 65 ans et plus (de même que ceux qui sont âgés de 55 à 64 ans et qui tirent au moins la moitié de leurs revenus de pensions de retraite) sont admissibles à une remise de la taxe scolaire supérieure à $162,50. Le revenu des propriétaires ne modifie en rien le montant de la remise.

Les prestations maximales sont de $175 par ménage propriétaire.

SASKATCHEWAN

Remise de taxe scolaire pour les citoyens âgés

Les propriétaires de 65 ans et plus ont droit à une remise de taxe scolaire et municipale payée relativement à leur maison et (ou) leur ferme.

Le remboursement minimum est de $50 et le remboursement maximum est de $655 par année.

Remise d'impôt foncier pour locataires

Les locataires de tous les âges sont admissibles à une remise égale à 5 pour cent du loyer total, jusqu'à concurrence de $150 par année. Les résidents âgés qui louent leur résidence principale et qui possèdent d'autres propriétés peuvent aussi avoir droit à la remise de taxe scolaire pour les citoyens âgés, mais les prestations combinées provenant des deux programmes ne peuvent excéder $425 par année.

Réductions d'impôt de la Saskatchewan

Les contribuables à faible revenu de 65 ans et plus peuvent obtenir une réduction de leur impôt sur le revenu provincial. La réduction équivaut à $210 moins 30 pour cent de la différence entre l'impôt sur le revenu provincial et $210.

La réduction d'impôt accordée aux contribuables âgés ne peut dépasser $210.

ALBERTA

Réduction de l'impôt foncier

Cette remise d'impôt foncier est offerte aux propriétaires de 65 ans et plus, aux propriétaires veufs ou veuves de 60 à 64 ans dont le conjoint décédé était âgé de 65 ans ou plus et était admissible au programme au moment du décès, et aux veufs et veuves de 55 à 64 ans bénéficiant d'une pension en vertu de la loi sur les pensions des veufs et veuves. Les propriétaires doivent habiter leur maison pendant au moins 120 jours au cours de l'année et ne peuvent avoir réclamé d'allocation pour locataires âgés cette année-là.

La réduction d'impôt foncier maximale est le moindre de $1 000 et le montant de l'impôt foncier.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Subvention pour propriétaires âgés

Les propriétaires de 65 ans et plus peuvent obtenir une subvention égale au moindre de $630 et le montant de l'impôt foncier (moins $1).

Programme d'ajournement de l'impôt foncier

Les propriétaires de 65 ans et plus peuvent obtenir un ajournement de l'impôt foncier supérieur à $630 lorsqu'il s'agit de leur résidence principale. Les impôts et intérêts (de 8 pour cent par année) doivent être payés lorsque la propriété cesse d'être la résidence principale de la personne.

YUKON

Subvention aux propriétaires

Les propriétaires âgés ont droit à une réduction d'impôt foncier égale au moins élevé de $350 et 75 pour cent du montant de l'impôt foncier.

TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Allégement d'impôt foncier pour les citoyens âgés

Les municipalités peuvent réduire de moitié les taxes municipales que doivent payer les propriétaires de 65 ans et plus.

ANNEXE B

AUTRES PROGRAMMES PROVINCIAUX D'AIDE FINANCIÈRE POUR LES PERSONNES ÂGÉES

Voici une liste de programmes provinciaux d'aide aux locataires et d'autres programmes à la disposition des personnes âgées, s'ajoutant aux suppléments de revenu provinciaux et aux divers remboursements, crédits et exemptions d'impôt énumérés à l'Annexe A. Cette liste vise seulement à donner un aperçu général du fonctionnement des programmes.

NOUVELLE-ÉCOSSE

Programme d'aide aux locataires

Les personnes seules et les couples qui reçoivent le Supplément de revenu garanti ou l'Allocation au conjoint et les personnes âgées seules dont le revenu est inférieur à $9 800 sont admissibles à une subvention si leur loyer dépasse 30 pour cent de leur revenu. La subvention varie entre 50 et 75 pour cent (du loyer excédant 30 pour cent du revenu), selon leur revenu.

Une personne seule dont le revenu mensuel brut est de $395 ou moins et dont le loyer est de $245 ou plus par mois peut obtenir jusqu'à $95 par mois d'allocation au logement. Un couple dont le revenu mensuel brut combiné est de $500 ou moins et dont le loyer est de $320 par mois ou plus peut recevoir jusqu'à $111 par mois d'allocation.

NOUVEAU-BRUNSWICK

Aide aux locataires âgés

Les locataires âgés de 50 ans et plus (et les personnes invalides) dont l'avoir ne dépasse pas $15 000 sont admissibles à une allocation de logement si leur loyer excède 30 pour cent de leur revenu total.

Les locataires seuls ont droit à un supplément pouvant s'élever à $113 par mois si leur revenu mensuel est inférieur à $740 et le loyer de moins de $225 par mois. Le supplément maximum pour un couple est de $131 par mois lorsque le revenu mensuel est inférieur à $820 et le loyer mensuel de $250 ou plus.

QUÉBEC

Logirente

Les propriétaires, locataires et chambreurs âgés ont droit à une allocation si leurs frais de logement dépassent 30 pour cent de leur revenu. Les frais de

logement admissibles comprennent le coût d'une chambre (mais non des repas), un loyer, les services publics, les taxes municipales et scolaires et l'intérêt sur un prêt hypothécaire (mais non le capital). La valeur marchande des biens ménagers ne peut dépasser $50 000, en excluant la résidence principale, les biens ménagers et une automobile.

La subvention est égale à 75 pour cent de la somme par laquelle le coût de logement (jusqu'à concurrence de $170 par mois pour les chambreurs, de $235 pour les locataires/propriétaires seuls et de $250 pour les couples) excède 30 pour cent du revenu, moins tout remboursement d'impôt foncier. Les personnes dont le revenu annuel (en 1982) dépasse les seuils suivants n'ont pas droit à une allocation de logement: $6 800 pour les chambreurs, $9 400 pour les propriétaires/locataires seuls et $10 000 pour les couples.

Les prestations maximales accordées en vertu de Logirente en 1984 sont de $48,75 pour une chambre, de $97,50 pour un propriétaire/locataire seul et de $110 pour un couple.

ONTARIO

Exemption de primes d'assurance-maladie

Les personnes âgées de 65 ans et plus n'ont pas à payer les primes du Régime d'assurance-maladie de l'Ontario. Celles-ci sont présentement de $340.20 par année pour une personne seule et de $680,40 par année pour un couple.

Subvention de chauffage

Les propriétaires et locataires qui sont admissibles à la subvention d'impôt foncier recevront aussi une subvention de chauffage de $20 par ménage au printemps 1984. Le programme de subventions de chauffage se termine cette année.

MANITOBA

Subventions pour locataires âgés

Les Manitobains âgés de 55 ans et plus dont le loyer dépasse 25 pour cent du revenu peuvent obtenir des prestations mensuelles jusqu'à concurrence de $140. Les prestations maximales sont accordées aux personnes seules dont le revenu est inférieur à $7 560 et le loyer est de $325 par mois, et aux couples dont le revenu est inférieur à $9 240 et le loyer maximum alloué de $350 par mois. Des prestations moins élevées sont accordées aux locataires âgés dont les revenus excèdent ces seuils. Les prestations réduisent le montant du crédit d'impôt foncier auquel les locataires ont droit.

ALBERTA

Exemption de primes d'assurance-maladie

Les personnes de 65 ans et plus n'ont pas à payer les primes du régime d'assurance-maladie de l'Alberta. Celles-ci sont présentement de $168 par année pour une personne seule et de $336 pour un couple.

Subventions pour les locataires âgés

Cette subvention est offerte aux locataires de 65 ans et plus, aux locataires veufs/veuves de 60 à 65 ans dont le conjoint décédé était âgé de 65 ans ou plus et admissible au programme au moment du décès, et aux veufs et veuves de 55 à 64 ans qui bénéficient d'une pension en vertu de la loi sur les pensions des veufs/veuves.

La subvention annuelle maximale est de $1 200 pour les personnes du marché de location privé, de $1 000 pour les propriétaires de maisons mobiles sur des terres louées, et de $600 pour les locataires de logements subventionnés.

Programme d'allocation de chauffage pour les citoyens âgés

Un remboursement de $100 par année est accordé aux propriétaires de 65 ans et plus, aux propriétaires veufs/veuves de 60 à 64 ans dont le conjoint était âgé de 65 ans ou plus au moment du décès et aux Albertains veufs/veuves qui bénéficient d'une pension en vertu de la loi sur les pensions des veufs/veuves. Les propriétaires doivent habiter leur maison pendant au moins 120 jours au cours de l'année.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Exemption de primes d'assurance-maladie

Les personnes à faible revenu, âgées et non âgées, n'ont pas à payer les primes d'assurance-maladie, qui sont présentement de $180 par année pour les personnes seules, de $336 pour les couples, et de $384 pour une famille de 3 ou plus.

Allocation de logement pour locataires âgés

Les locataires âgés de 65 ans et plus qui consacrent plus de 30 pour cent de leur revenu au loyer peuvent avoir droit à une allocation de logement. La subvention est égale à 75 pour cent de la différence entre le loyer payé et 30 pour cent du revenu. Il y a toutefois des limites aux loyers admissibles: $330 par mois pour une personne seule et $365 pour un couple. Les personnes dont le loyer est plus élevé peuvent quand même bénéficier d'un supplément, mais on tient compte seulement de la partie du loyer égale au seuil en fixant les prestations. La subvention n'est pas accordée aux personnes âgées dans des établissements de santé à long terme ou des logements subventionnés.

Les prestations mensuelles maximales sont de $170,48 pour une personne seule et de $40,44 pour un couple.

YUKON

Subvention pour les personnes âgées

Les personnes de 65 ans et plus et les conjoints survivants de 60 ans et plus sont admissibles à une subvention annuelle de $480. Les requérants doivent habiter leur logement pendant 183 jours par année, dont 90 doivent se dérouler pendant les mois d'hiver. Les personnes qui habitent des logements subventionnés ne sont pas admissibles au programme.

ANNEXE C

Écart entre les prestations fédérales-provinciales de sécurité de revenu pour les personnes seules âgées et le seuil de la pauvreté, selon la taille de la collectivité et la province, 1984*

	500 000 et plus	100 000 - 499 999	30 000 - 99 999	Moins de 30 000	Rural
Terre-Neuve		-$2 769	-$2 186	-$1 520	-$ 688
Î.-P.-É.				-$1 520	- 688
N.-É.		- 2 550	- 1 967	- 1 301	- 469
N.-B.		- 2 769	- 2 186	- 1 520	- 688
Québec	-$3 266	- 2 769	- 2 186	- 1 520	- 688
Ontario	- 2 560	- 2 063	- 1 480	- 814	18
Manitoba	- 3 078	- 2 581	- 1 998	- 1 332	- 500
Saskatchewan		- 2 469	- 1 866	- 1 220	- 388
Alberta	- 2 126	- 1 659	- 1 046	- 380	452
C.-B.	- 2 799	- 2 302	- 1 719	- 1 053	- 221
Yukon				- 320	512
T. N.-O.				- 620	212

* les chiffres précédés du signe "-" sont inférieurs au seuil de la pauvreté

ANNEXE D

Écart entre les prestations fédérales-provinciales de sécurité de revenu pour les couples âgés et le seuil de la pauvreté, selon la taille de la collectivité et la province, 1984*

	500 000 et plus	100 000 - 499 999	30 000 - 99 999	Moins de 30 000	Rural
Terre-Neuve		-$ 961	-$ 131	$ 702	$1 866
Î.-P.-É.				702	1 866
N.-É.		- 523	307	1 140	2 304
N.-B.		- 961	- 131	702	1 866
Québec	-$1 627	- 961	- 131	702	1 866
Ontario	369	1 035	1 865	2 698	3 862
Manitoba	- 1 522	- 556	274	1 107	2 271
Saskatchewan		- 421	409	1 242	2 406
Alberta	653	1 319	2 149	2 982	4 146
C.-B.	- 431	235	1 065	1 898	3 062
Yukon				3 102	4 266
T. N.-O.				2 502	3 666

* les chiffres précédés du signe "-" sont inférieurs au seuil de la pauvreté.

ANNEXE E

Cotisants de REP, selon le niveau de revenu, 1981

Niveau de revenu	Proportion de contribuables	Contribution moyenne
Moins de $6 000	1,8%	$ 163
$ 6 000 - 9 999	6,1	274
10 000 - 13 999	17,3	347
14 000 - 19 999	34,4	665
20 000 - 24 999	45,8	927
25 000 - 29 999	51,5	1 162
30 000 - 34 999	54,2	1 403
35 000 - 39 999	53,8	1 635
40 000 - 49 999	50,5	1 888
50 000 - 69 999	43,8	2 214
70 000 - 99 999	24,4	2 528
100 000 et plus	16.5	2 834
moyenne	22,9	991

RENVOIS

1. La formule d'indexation utilisée pour la SV, le SRG et l'Allocation au conjoint est la suivante: pour déterminer le taux de prestations pour le deuxième trimestre de l'année (avril à juin), par exemple, on multiplie le taux du premier trimestre par l'IPC moyen pour les mois de novembre, décembre et janvier prédécents divisé par l'IPC moyen pour les mois d'août, septembre et octobre.

2. Le montant de l'Allocation au conjoint est réduit de $3 pour chaque $4 du revenu mensuel combiné du couple, jusqu'à disparition de la partie équivalant à la pension de SV. Ensuite, la partie équivalant au SRG et la prestation de SRG du pensionné sont l'une et l'autre réduites de $1 pour chaque $4 additionnels de revenu mensuel combiné du couple.

3. Les montants comprennent la hausse des prestations GAINS en Ontario pour les personnes seules qui bénéficient du SRG (hausse de $17 en juillet et de $17 en décembre). L'Alberta offre aussi une pension aux veufs et veuves quasi-âgés (55 à 64 ans). Les prestations mensuelles sont égales à $604 moins 1/12^{e} du revenu annuel "non-exonéré"; celui-ci comprend des prestations des RPC/RRQ, pour accidents du travail, d'assurance-chômage, des prestations de survivant du régime de retraite privé du conjoint, d'assurance-invalidité privée et l'Allocation au conjoint; 75 pour cent du revenu de placements, de dividendes, de régimes de retraite privés, d'assurance-vie, etc.; 75 pour cent du revenu net d'emploi.

4. Voir le Conseil national du bien-être social, Seuils de pauvreté de 1984 (Ottawa: mars 1984).

5. Conseil national du bien-être social. Soixante-cinq ans et plus (Ottawa: février 1984), p. 43-47.

6. Statistique Canada. Sécurité sociale (Programmes nationaux) vol. 5 Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti et Allocation au conjoint, 1982 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982), p. 11 à 14.

7. Au Québec, la définition de l'invalidité aux termes du Régime de rentes du Québec a été modifiée de manière à pouvoir accorder des prestations à des gens dont l'invalidité les empêche d'occuper leur emploi régulier et non (comme par le passé et en vertu du RPC) "n'importe quel type de travail".

8. Les personnes qui ont recours à la disposition d'exclusion volontaire pour la période où on élève des enfants ne sont pas en réalité tenues de quitter le marché du travail.

10. À moins d'indication contraire, toutes les données statistiques de ce chapitre sur les régimes de retraite privés proviennent de Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada, 1980 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982) ou de versions antérieures de ce document.

11. Santé et Bien-être social Canada. La couverture des régimes de retraite par catégorie de gains et par groupe d'âge, 1978 et 1979 (Ottawa: Division de planification, d'évaluation et de liaison, Direction générale des programmes de la sécurité du revenu, 1982), A-9. Les travailleurs autonomes sont exclus.

12. Les exceptions sont la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve.

13. Conseil économique du Canada. Perspective 2030: L'avenir des régimes de retraite (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979), p. 80.

14. Préfontaine, Raymond et Yves Balcer. "Interaction des taux de mobilité de la main-d'oeuvre et des règles de dévolution relatives aux années de service ouvrant droit à pension; Le système de revenu de retraite au Canada: problèmes et possibilités de réforme: Vol. II (Ottawa: Groupe d'étude sur la politique de revenu de retraite au Gouvernement du Canada, 1979), Annexe 8.

15. Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario. Report Vol. II. Design for Retirement (Toronto: Gouvernement de l'Ontario, 1980), p. 25.

16. Brown, Joan C. How Much Choice? Retirement Policies in Canada (Ottawa: Conseil canadien de développement social, 1975), p. 167. L'auteur donne le Congrès du travail du Canada comme source d'information.

17. Préfontaine et Balcer.

18. Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario, ibid., p. 213.

19. Cité dans Le système de revenu de retraite au Canada: Problèmes et possibilités de réforme: Vol. I (Ottawa: Groupe d'étude sur la politique de revenu de retraite au Gouvernement du Canada, 1979), p. 57.

20. Le budget fédéral de février 1984 a proposé d'importants changements à l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Ces propositions sont résumées à la fin de la présente section.

21. Les données de la présente section relatives aux REER ont été préparées par le Conseil national du bien-être social, d'après des données de Revenu Canada, Statistique fiscale, Edition 1983 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1983), Tableaux 2 et 3.

22. Ministère des Finances. Analyse des dépenses fiscales fédérales destinées aux particuliers (Ottawa: novembre 1981), p. 21.

GLOSSAIRE

Acquisition des droits - Droit d'un participant à un régime, lorsqu'il cesse d'être employé avant sa retraite, à une partie ou à la totalité des prestations auxquelles il aurait eu droit d'après la formule normale de prestations de retraite d'un régime à prestations déterminées, ou aux cotisations accumulées en son nom dans un régime à cotisations définies, jusqu'à la date de cessation d'emploi, et souvent payables sous forme de rente différée à compter de l'âge normal de la retraite. En d'autres mots, le participant a droit non seulement à ses propres cotisations mais aussi à celles de son employeur lorsqu'il quitte son employeur.

Allocation au conjoint (AC) - Programme fédéral de sécurité de revenu pour les couples dont un des membres reçoit le SRG et l'autre (celui qui reçoit l'Allocation au conjoint) est âgé de 60 à 64 ans. Un bénéficiaire dont le conjoint meurt peut continuer à recevoir l'Allocation jusqu'à l'âge de 65 ans. Les prestations maximales, pour le deuxième trimestre de 1984, sont de $472,39 - le total d'une pension de SV et du SRG au taux applicable aux couples. Comme c'est le cas de la SV et du SRG, l'AC est versée tous les mois et est indexée trimestriellement.

Compte de pension enregistré (CPE) - Régime proposé d'épargne-retraite exonéré d'impôt qui permettra aux employeurs de contribuer au régime des employés et qui garantira l'immobilisation des cotisations.

Disposition d'exclusion volontaire - Autorise les participants à exclure certaines années en établissant les droits de pension. Par exemple, les RPC/RRQ permettent aux cotisants d'exclure jusqu'à 15 pour cent de leurs années de vie active, afin de n'être pas pénalisés suite à des périodes de gains faibles ou nuls occasionnées par le chômage, la maladie, les études, etc. De plus, l'exclusion volontaire des années consacrées à l'éducation des enfants permet aux membres des RPC/RRQ d'exclure du calcul des gains de vie entière les années durant lesquelles leurs enfants ont moins de 7 ans; certains parents (habituellement la mère) demeurent au foyer pendant ces années ou travaillent à temps partiel, ce qui fait que leurs gains sont faibles ou nuls.

Exemption de base de l'année (EBA) - Les cotisants des RPC/RRQ ne payent pas de cotisations sur les gains inférieurs à ce niveau, qui est de 10 pour cent du MGAP. En 1984, l'EBA est de $2,000.

Formule de prestations - Disposition d'un régime de retraite qui indique le mode de calcul de la pension d'un participant, dont le montant est déterminé en multipliant soit une partie des gains de l'employé, soit une somme fixe, par le nombre d'années de service passées dans le régime.

Immobilisation - Exigence selon laquelle les cotisations versées par l'employé, et par l'employeur pour le compte de ce dernier, à un régime de retraite, après une certaine date ne peuvent être abandonnées ni remboursées en espèces si l'employé, lorsqu'il cesse d'être au service de l'employeur, a atteint un certain âge ou accompli une certaine période de service ou de participation au régime.

Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) - Les gains maximums en regard desquels des cotisations peuvent être versées aux RPC/RRQ. En 1984, le MGAP est de $20 800. Ainsi, employeurs et employés versent chacun 1,8 pour cent des gains de l'employé se situant entre L'EBA ($2 000) et le MGAP ($20 800), jusqu'à concurrence de $338,40 en 1984. Les travailleurs autonomes contribuent 3,6 pour cent de leurs revenus entre l'EBA et le MGAP.

Moyenne de la carrière - Formule de prestation aux termes de laquelle la rémunération est constituée par la moyenne des gains de l'employé pendant toute la période passée dans le régime.

Moyenne des meilleures années - Formule de calcul des prestations dans laquelle la rémunération est constituée par la moyenne des gains d'un certain nombre des années pendant lesquelles ils ont été les plus élevés.

Partage de crédits - Partage ente conjoints des crédits de pension accumulés pendant le mariage ou l'union de fait.

Pension ou rente différée - Rente viagère payable à une date future, habituellement 65 ans, à l'employé dont la participation au régime de retraite se termine avant l'âge normal de la pension prévu par le régime.

Prestations de survivant - Prestations payables au bénéficiaire (habituellement le conjoint) d'un adhérent qui meurt. Les prestations sont généralement égales à la moitié de la pension accumulée au moment du décès du cotisant.

Régime à capitalisation entière - Régime de retraite qui, à tout moment, détient des avoirs suffisants pour permettre le paiement de toutes les pensions et autres prestations à verser aux employés actuels et aux anciens employés.

Régime à cotisation fixée d'avance - Autre nom du régime à cotisations définies.

Régime à cotisations définies - Régime où les prestations de retraite sont fixées en fonction de la valeur de la rente que les cotisations accumulées accrues des intérêts peuvent permettre d'acheter au moment de la retraite. Les cotisations sont généralement fixées à un pourcentage du traitement de l'employé, et peuvent être versées par l'employeur et l'employé ou par l'employeur seul. On les appelle souvent des régimes à cotisation fixée d'avance (les REER, par exemple).

Régime à prestations déterminées - Régime de retraite où le montant des prestations est déterminé par une formule qui met en rapport le montant de la pension et le nombre d'années de service de l'employé, ainsi que, parfois, une certaine mesure des niveaux de traitement récents ou moyens. Un exemple en est le Régime à formule de prestations liées aux gains finals, où la pension est égale au nombre d'années de service, jusqu'à concurrence de 35, multiplié par 2% de la rémunération moyenne qu'a touchée l'employé au cours des cinq dernières années de service (donnant une pension maximale de 70% de cette moyenne).

Régime à prestations uniformes - Régime de retraite où la formule des prestations déterminées donne un montant fixe de prestations pour chaque année de service, sans égard au niveau des gains (par exemple, quinze dollars de prestations mensuelles par année de service).

Régime à prestations uniformes - Régime de retraite où la formule des prestations déterminées donne un montant fixe de prestations pour chaque année de service, sans égard au niveau des gains (par exemple, quinze dollars de prestations mensuelles par année de service).

Régime de pensions du Canada (RPC) - Régime obligatoire de pensions liées aux ressources, administré par le gouvernement fédéral et financé par les cotisations des employeurs et des employés. Le RPC garantit à l'âge de 65 ans une pension égale à 25% des gains moyens passés du cotisant, jusqu'à concurrence d'un plafond équivalant au maximum des gains annuels ouvrant droit à pension; ce plafond est de $20 800, et s'élèvera éventuellement au salaire industriel moyen. Le RPC accorde aussi des prestations d'invalidité, d'enfant de cotisant invalide, de survivant, d'orphelin et des prestations de décès. Le RPC s'applique à tous les travailleurs hors Québec. Le Régime des rentes du Québec offre une protection semblable aux travailleurs de cette province.

Régime de rentes du Québec (RRQ) - Régime obligatoire de pensions liées aux ressources administré par le gouvernement du Québec. La conception des RPC/RRQ est fondamentalement la même.

Régime du secteur privé - Régime de retraite privé offert par un employeur du secteur privé.

Régime du secteur public - Régime de retraite privé offert par un employeur du secteur public.

Régime enregistré d'épargne-retraite (REER) - Moyen d'épargne-retraite individuel assujetti à la Loi de l'impôt sur le revenu et aux termes duquel les impôts sont reportés au titre des cotisations et du revenu qu'elles produisent jusqu'à ce que les épargnes soient retirées, habituellement sous forme de rentes de retraite. Les contributions sont exonérées d'impôt jusqu'à un certain niveau (en 1985, 18 pour cent des gains, jusqu'à concurrence de $10 000).

Régime enregistré de pensions (REP) - Un régime de retraite offert par l'employeur et qui est agréé pour enregistrement (donnant ainsi droit à une aide fiscale) en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Régime fin de carrière - Régime de retraite où la formule des prestations déterminées repose sur la moyenne des gains des années précédant la retraite (habituellement de trois à dix ans).

Régimes de retraite publics - Sécurité de la vieillesse, Supplément de revenu garanti, Allocation au conjoint, suppléments de revenu provinciaux pour les personnes âgées, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Rentes réversibles - Disposition d'un régime de retraite qui réduit les prestations de retraite d'un participant pour accorder des prestations de conjoint survivant.

Répartition pure - Régime de retraite qui vise à recueillir chaque année seulement la somme nécessaire pour couvrir les frais administratifs et les paiements à effectuer cette année-là.

Sécurité de la vieillesse (SV) - Programme fédéral de sécurité de revenu de base s'adressant à tous les Canadiens de 65 ans et plus. Les prestations mensuelles ($266,28 au cours du deuxième trimestre de 1984) sont imposables, mais ne sont pas considérées comme des revenus aux fins du calcul des prestations de SRG. Les prestations sont indexées trimestriellement en fonction de la hausse de l'Indice des prix à la consommation.

Supplément de revenu garanti (SRG) - Programme fédéral de sécurité de revenu pour les personnes âgées à faible revenu. Les prestations sont indexées trimestriellement en fonction de l'Indice des prix à la consommation et sont versées tous les mois. Les prestations maximales ($267,33 par mois pour les personnes seules et les couples comptant un seul pensionné et $412,22 par mois pour les couples, au cours du deuxième trimestre de 1984) sont réduites de 50¢ pour chaque dollar de revenu qui ne provient pas de la Sécurité de la vieillesse.

Transférabilité - Ententes de transfert des crédits de pension d'un employé, soit à un autre régime de retraite soit à son compte de pension enregistré au moment où il change d'employeur.

MEMBRES DU
CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Yvonne Raymond (présidente)
Montréal (Québec)

Mad. T. Ann Brennan
Bath (N.-B.)

M. Jean Brousseau
Duberger (Québec)

M. Richard Davidson
North Burnaby (C.-B.)

Mad. Camille Girard-McClure
Dolbeau (Québec)

Mad. Judy Jackson
Rexdale (Ont.)

Mad. Colleen Kawalilak
Calgary (Alb.)

Mad. Joyce Kert
Weston (Ont.)

M. Pierre Levasseur
Drummondville (Québec)

Mad. Joyce McLellan
Newport (Î.-P.-É.)

Mad. Maria Minna
Toronto (Ont.)

M. Robert Mondor
Montréal (Québec)

Mad. Evelyn Murialdo
Toronto (Ont.)

Mad. Gail Newall
Markham (Ont.)

Mad. Elizabeth Paulson
Wynyard (Sask.)

M. Gerry Rosenquist
Morrisburg (Ont.)

Mad. Penelope Rowe
Saint-Jean (T.-N.)

M. Tim Sale
Winnipeg (Man.)

M. Richard B. Splane
Vancouver (C.-B.)

M. T.D. Tramble
Monastery (N.-É.)

* *

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Directeur: Ken Battle

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment la sécurité de revenu, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, la politique de l'emploi, les familles monoparentales, les services sociaux, la nutrition, l'organisation communautaire, les services d'aide à l'enfance, les groupes de personnes défavorisées, l'assistance judiciaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu et le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne.

All publications of the National Council of Welfare are available in English. For copies please write to the National Council of Welfare, Brooke Claxton Building, OTTAWA K1A 0K9